

LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: UNA MIRADA A TRAVÉS DE LAS REFORMAS AGRARIAS DE ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO

ALVARO RODRÍGUEZ PASTRANA

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y
SEGURIDAD
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES Y ESTUDIOS
POLÍTICOS
BOGOTÁ D.C.
AGOSTO DE 2012**

**LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO EN COLOMBIA: UNA MIRADA A TRAVÉS
DE LAS REFORMAS AGRARIAS DE ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO**

ALVARO RODRÍGUEZ PASTRANA

**Trabajo de grado presentado como requisito para optar por el título de
Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos**

Director: Beatriz Tiusabá Gómez

**UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES, ESTRATEGIA Y
SEGURIDAD
PROGRAMA DE RELACIONES INTERNACIONALES Y ESTUDIOS
POLÍTICOS
BOGOTÁ D.C.
AGOSTO DE 2012**

CONTENIDO

	Pág.
1. INTRODUCCIÓN	1
2. NOCIONES DEL PENSAMIENTO LIBERAL Y SU EFECTO DERIVADO: EL ESTADO LIBERAL	7
3. LA LEGISLACIÓN AGRARIA DE ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO: EL FRACASO DE UNA PROPUESTA Y DE UNA ILUSIÓN (1934-1946)	23
3.1 El contexto y los antecedentes	23
3.2 La propuesta de una reforma rural	35
3.3 El problema agrario no resuelto	49
4. REFORMA AGRARIA Y LIBERALISMO	69
5. CONCLUSIONES	87
6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	95
7. ANEXOS	98

LISTA DE ANEXOS

	Pág.
Anexo 1	
Conflictos sobre tierras baldías, 1918 – 1931	99
Anexo 2	
Regiones de ocupaciones de haciendas, 1928 – 1936	100
Anexo 3	
Ley 200 de 1936	101
Anexo 4	
Ley 100 de 1944	112

“Cuatro días de jornal en el mes le daba Siervo a don Floro Dueñas por el agua, y otros tantos a la hacienda por el arriendo, de manera que le quedaban tres semanas libres y éstas las empleaba en arañar su pedregal con la vieja pica oxidada que le había dado el mayordomo. No tenía un buey para la aranza, pero con Transito componían una yunta muy valiente para el trabajo: los dos limpiaban la tierra, la escarbaban, la rompían, la escarmenaban, la revolvían y la alisaban con sus propias manos. De noche, hacia la madrugada, cuando se quedaba dormido el peón cuidandero de la toma que había puesto don Floro para que sus vecinos no le robaran el agua, Siervo se arrastraba en cuatro patas y abría un boquete en la acequia para sacar un poquito de agua y regar su sementera. Con el corazón palpitante y la oreja tiesa y alerta, como la del perro que lo acompañaba, permanecía varias horas acostado en la tierra, mirando a la luz de las estrellas correr el agua”

Siervo sin tierra

Eduardo Caballero Calderón, 1954

INTRODUCCIÓN

Al observar al Estado colombiano en su proceso de formación histórica, se puede evidenciar que obedece a los modelos que han pretendido ajustarle las diferentes fuerzas políticas que durante tal transcurso han ostentado el poder y el andamiaje institucional. Desde la independencia, los proyectos de consolidación estatal se vieron fuertemente influenciados por corrientes de pensamiento político de origen geográficamente remoto, principalmente por el liberalismo inspirador de las revoluciones europeas posteriores al siglo XVII y la revolución americana del siglo XVIII.

Si bien, en las primeras décadas de consolidación de las instituciones colombianas, los grupos políticos antagónicos que intervinieron en el proceso imprimieron en ellas sus visiones políticas, sociales y económicas de diferentes corrientes doctrinales; luego de un siglo de vida republicana, el Estado colombiano se había consolidado en un modelo de Estado liberal. Dicho modelo, consolidado ya a finales del siglo XIX, era liberal en lo político y en lo económico, en tanto su fuente de inspiración fueron las ideas que imperaban la construcción del modelo político de occidente. A la luz de este proceso, el Estado colombiano en tanto liberal y democrático, era considerado un Estado moderno.

Las instituciones y modelos que se habían establecido sobre la sociedad colombiana, no resultaron ser las más adecuadas para darle solución a las problemáticas que el país afrontaba desde su independencia. Si bien, los retos a los que se veía enfrentado el Estado colombiano como producto de los patrones implantados por el colonialismo español, permanecieron inmunes, la sociedad sí había sufrido fuertes transformaciones.

Al mismo tiempo del desarrollo del capitalismo y la acumulación de la riqueza, en los Estados occidentales auspiciados por el liberalismo económico y el modelo liberal-individualista inspirado por el liberalismo político clásico, se acentuaban las desigualdades entre las clases mas beneficiadas por el

modelo y un vasto sector de trabajadores necesitados. En el caso colombiano, esta dicotomía estaba claramente marcada entre la clase burguesa en ascenso y los campesinos y trabajadores que con el paso de los años veían cada vez más descompuesta su calidad de vida. Las carencias de este sector de la población y el abandono político a que había sido sometido el trabajador y el campesino colombiano, obligaron al Estado a incorporar los temas sociales en la agenda política, dada la estrecha relación que existía entre tales condiciones y problemáticas socio-económicas y el desarrollo social y económico del país.

En la década de los años treinta, el Partido Liberal Colombiano reasume el poder luego de más de cuarenta años de hegemonía conservadora y a través de su discurso asume como suyas las causas sociales que aquejaban a los más pobres de los colombianos. Si bien, la cuestión social había sido, y sigue siendo una constante en construcción de la institucionalidad colombiana, antes de 1930 y desde el principio del reinado conservador a finales del siglo XIX; las políticas y soluciones sociales se vieron aplazadas por la aquiescencia de gobiernos poco interesados en promover el desarrollo económico y social de las clases social y económicamente en desventaja. Durante la supremacía conservadora, se incubaron los principales malestares sociales, y las problemáticas ligadas al descontento social adquirieron carácter nacional. La relevancia que adquirió el descontento y las injusticias a que habían sido sometidas las clases obreras, obedeció al impacto que sobre la economía y el orden podrían ejercer.

En efecto, el periodo comprendido entre 1930 y 1946, conocido como República Liberal, suele asociarse con el de mayores transformaciones entorno a las políticas sociales; en tanto que en este, los gobiernos encaminaron sus esfuerzos en materializar políticamente el ideario liberal renovado que el Partido había adoptado para abanderar las causas populares como vía para revertir el descontento social. Una de las principales problemáticas que incidía gravemente la melancólica realidad del campesinado, era la cuestión agraria, que desde tiempo atrás venía produciendo conflictos en el campo, ligados a la tenencia de la tierra. La estructura latifundista del campo colombiano, que se había consolidado al

amparo del subdesarrollo legal agrario, cobraba dimensiones de carácter nacional e implicaciones sobre la realidad del campesinado colombiano que impedían el desarrollo social y económico del país. En el panorama rural de la Colombia de principios del siglo XX, era una constante el enfrentamiento entre los campesinos sin tierras que trabajaban y los terratenientes propietarios de grandes extensiones de tierras sin explotar.

De esta forma, el sistema de latifundios y la realidad feudal de los campesinos colombianos, hacían que la problemática agraria cobrara importancia y se abriera paso en la agenda política en los años treinta. La consolidación de grandes propiedades rurales improductivas a lo largo de la geografía nacional, junto con un campesino que regresaba al campo a labrar la tierra, -luego de una efímera época de crecimiento económico experimentada en Colombia que le había hecho migrar allende de su entorno natural-, fue la combinación que permitió la exacerbación del conflicto agrario. La explotación de los campesinos en tierras que no eran de su propiedad por parte de latifundistas ociosos, apenas le permitían llevar a cabo las actividades necesarias para garantizar la supervivencia de sus familias. La cuestión agraria agitaba la tranquilidad del campo en Colombia y repercutía en el desarrollo económico; por lo tanto, se hacía necesaria la intervención estatal a fin de revertir la injusta situación que vivían las familias trabajadoras de las tierras y hacer de estas el motor del desarrollo económico. La situación del campo, se constituía en el eje principal de las reivindicaciones populares que clamaban los trabajadores como base para dignificar su existencia, y de esta, el Partido Liberal se había abanderado; cuya tutela le había permitido retomar el poder.

En el proceso de consolidar el programa reivindicador que emprendía el liberalismo en 1930, aparece Alfonso López Pumarejo, quien habría de ostentar la presidencia en dos ocasiones, en las que los intereses populares manifestados por el campesinado y los sectores sociales como el proletariado y las clases medias, constituyeron el primer reglón de la agenda política. Durante sus presidencias (1934-1938 y 1942-1946), López Pumarejo inicia un programa reformador del Estado colombiano través del cual pretende superar el viejo modelo estatal inspirado en el liberalismo clásico, por uno

que le permita dotar al Estado de las herramientas para revertir la realidad social que aquejaba al país.

Sin duda, el problema agrario hace parte de los gobiernos de López Pumarejo. En sus dos administraciones propone soluciones legislativas con el fin de ordenar la estructura y la vida del campo. López Pumarejo fue un convencido de que las luchas sociales que agitaban el panorama nacional debían encausarse pacíficamente hacia su solución y como tal adelantó dos administraciones progresistas y reformadoras. Los gobiernos de López Pumarejo han trascendido la historia colombiana como los que, entendiendo las necesidades populares, transformaron las instituciones políticas, económicas y sociales caducas, en unas que se ajustaran a las diversas, inicuas y difusas situaciones nacionales y permitieran liquidar la aciaga realidad que agobiaba la gran masa de campesinos y trabajadores colombianos. Con el fin de promover el desarrollo económico, saldar las dudas sociales y superar el subdesarrollo legal agrario, durante los gobiernos de López Pumarejo, se expidieron dos estatutos agrarios; la Ley de 200 en 1936 y la Ley 100 en 1944. Entendiendo la trascendencia en el proceso de consolidación del Estado colombiano de los gobiernos de López Pumarejo, por sus iniciativas transformadoras y progresistas, y de la agudeza y trascendencia del problema agrario que agobiaba el panorama nacional en la década de los treinta del siglo pasado, no deja de ser recurrente el estudio sobre estas materias.

De la mano con lo anterior, el presente trabajo pretende identificar las características del proceso transformador que sufrió la institucionalidad colombiana, como producto derivado de los gobiernos de López Pumarejo, concretamente aquel que pretendió superar el subdesarrollo legal agrario con el fin de revertir la realidad feudal del campo colombiano. Así, como referente de las iniciativas agrarias de López Pumarejo se tendrán, la Ley 200 de 1936 y la Ley 100 de 1944; que obedecieron al compromiso político adquirido por el liberalismo desde el momento que incluyó en su derrotero ideológico la tutela de las causas sociales.

De esta manera, en el primer capítulo se abordan las principales corrientes de pensamiento liberal que inspiraron la formación de los Estados contemporáneos desde el siglo XVII, con el fin de determinar las principales características de estos. Desde John Locke hasta Norberto Bobbio, se reconstruye a grandes rasgos el pensamiento liberal clásico, y sus elementos doctrinarios, que iluminaron la consolidación de las instituciones colombianas desde la independencia. Los modelos social, político y económico creados a partir del pensamiento liberal y que irrumpieron las sociedades contemporáneas, deben entenderse como el eje fundamental de la vida republicana colombiana y por lo consiguiente de las realidades que otrora y ahora la agobian.

En el segundo capítulo, se abordan la coyuntura política y social de la Colombia de los años treinta del siglo XX, con el fin de exponer la política agraria de los gobiernos de Alfonso López Pumarejo. Así, en principio se estudian los antecedentes políticos de los gobiernos de López Pumarejo, para dar paso a la descripción del problema agrario y sus fuentes, en tanto que esta problemática obedecía a un claro desarrollo histórico. Finalmente, este capítulo presenta las soluciones presentadas por López Pumarejo al problema agrario y consignadas en las Leyes 200 de 1936 y 100 de 1944, para así abordar la política agraria en el marco de las transformaciones inducidas por sus gobiernos.

El tercer capítulo, pretende analizar ideológicamente las iniciativas agrarias de López Pumarejo, rescatando de ellas los factores del liberalismo clásico y de aquellos nuevos principios sociales que el Partido Liberal había incorporado en su ideario. En el capítulo se abarca esta dicotomía, en tanto se reconoce que el partido Liberal en los años veinte y treinta captó las necesidades de la sociedad colombiana y al mismo tiempo que sostenía sus principios clásicos, adecuó su programa para hacerse el vocero de los intereses populares.

Finalmente, a manera de epílogo, en las conclusiones se establecen los efectos que sobre el problema agrario surtieron los estatutos dictados por López Pumarejo, a partir de la adhesión doctrinal que los inspiraron y se

presenta una breve reflexión a cerca del proceso de reivindicación social con el que se asocia a sus gobiernos.

NOCIONES DEL PENSAMIENTO LIBERAL Y SU EFECTO DERIVADO: EL ESTADO LIBERAL

*“Un Estado que empequeñece a los hombres, a fin de que sean,
en sus manos, dóciles instrumentos (...) llegará a darse cuenta de que,
con hombres pequeños, ninguna cosa grande podrá ser realizada”*

John Stuart Mill

El desarrollo del pensamiento liberal o del liberalismo como —una teoría, una doctrina, un programa y una práctica” (Burdeau, 1983, p. 11), ha sido desde sus inicios en el siglo XVII el inspirador de la concepción liberal del Estado. Las nuevas ideas políticas surgidas a partir de la contraposición a las monarquías absolutistas que se erigían como modelo político imperante hasta el final de la Edad Media, se convierten en el principio de la corriente de pensamiento liberal. El gradual derrumbamiento de las estructuras políticas absolutistas es inducido por las ideas que —pusieron en entredicho la autoridad, tanto del Estado como de la Iglesia” (Eccleshall, Geoghegan, Jay & Wilford, 1984, p. 44) durante el siglo XVII. Las premisas de los primeros autores del liberalismo se fundaban en el reconocimiento de ciertos derechos a las personas, que hasta entonces no les eran reconocidos, y en este sentido como menciona Eccleshall (et al., 1984) en determinados aspectos, este modelo se convierte en la ideología hegemónica de la sociedad posfeudal.

La ideología liberal adquirió sus primeros esbozos en Inglaterra hacia mediados del siglo XVII cuando este pensamiento asume una posición en contra del poder absoluto e incontrolable de la monarquía. Desde entonces, el primer liberalismo abanderó las ideas de la tolerancia religiosa y la concepción de un gobierno con poderes limitados. El progreso y adelanto del

pensamiento liberal hacia finales de este siglo asentaron los principios del liberalismo que inspiraría los modelos de organización política de los próximos siglos.

En términos generales, para Hernández (2005) desde el punto de vista político, el liberalismo pregona como presupuestos básicos

(...) la exaltación del individuo y sus derechos, la fe en el progreso humano, la tolerancia como norma de convivencia, la no injerencia del Estado en la vida social y económica, el origen parlamentario de las leyes, la democracia representativa, la supremacía del derecho sobre el poder político, la igualdad de los hombres, la supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico, la concepción del orden político como producto de un pacto social, la tridivisión de los poderes del Estado como mecanismo para garantizar la libertad (p. 221).

El avance histórico del liberalismo obedece paralelamente al acaecimiento de hitos que sucedieron durante los siguientes siglos como la Declaración de Independencia Americana (1776) y la Declaración de los Derechos del Hombre (1789) que inspiró la Revolución Francesa. El comienzo de este proceso de concreción del pensamiento liberal en verdaderos programas políticos encuentra en estos acontecimientos, los primeros escenarios propicios para tal fin.

Las primeras ideas que contrariaban el orden feudal, en defensa de la supremacía del individuo se esbozan en el pensamiento de John Locke, con la publicación por primera vez en 1690 de los *Dos tratados sobre el gobierno*. Locke aparece como precursor de las ideas que posteriormente serán incorporadas a la tendencia liberal, así en el Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil refuta la hipótesis de la fuente divina del poder político, y por el contrario expone la tesis de un poder político como el derecho de dictar leyes que garanticen la reglamentación y la integridad de la propiedad con la finalidad de lograr el bien público. Esta teoría explica el surgimiento de los gobiernos y el poder político a partir del estado en que los hombres se hallan por naturaleza. El estado de naturaleza es un estado de perfecta libertad y de

igualdad, en el que la libertad hace referencia a la capacidad de los individuos para disponer de sus posesiones y decidir sus acciones sin perjuicio de la voluntad de los otros hombres y la igualdad al goce de las mismas ventajas naturales y al uso de las mismas capacidades por parte de todos los hombres.

En el estado de naturaleza, en que los hombres gozan de ciertos derechos, están expuestos a la amenaza de ser irrumpidos por otros y a la incertidumbre que esta constante genera. Su visión del estado de naturaleza es de inseguridad. La condición de inseguridad se constituye en la motivación de los hombres para asociarse con el fin de preservar lo que considera su *propiedad* (vida, libertad y posesiones). Por lo tanto, —el grande y principal fin que lleva a los hombres a unirse en Estados (*Commonwealths*) y a ponerse bajo un gobierno es la preservación de su propiedad, cosa que no podría hacerse en el estado de naturaleza” (Locke, 2010, p. 124). La constitución de estas nuevas sociedades, obligan a los hombres a renunciar a los poderes de que gozan en el estado de naturaleza para ponerlos en manos de la sociedad, con el único propósito de que el poder legislativo dicte las leyes que permitan revertir la situación de inseguridad del estado de naturaleza con el fin de alcanzar la paz, la seguridad y el bien del pueblo.

La forma de gobierno que adopten los Estados reside en la calidad de quien ostente el poder de dictar las leyes para toda la comunidad. El poder de las comunidades que se han unido en sociedad (Estados), reside en la mayoría, y en para este caso la forma de gobierno es la democracia perfecta. Sin embargo, en otros casos puede ser una oligarquía o monarquía, dependiendo de las características propias de aquellos que ostentan el poder. Así, el poder legislativo, para Locke el poder supremo, es sagrado e inalienable y es por medio de este que se puede alcanzar el fin de los hombres que entran en sociedad, que no es otro que disfrutar de sus propiedades en tranquilidad y seguridad.

Locke distingue la tridivisión del poder político y reconoce para este efecto el poder *legislativo*, el *ejecutivo* y el *federativo*. El *legislativo* es el poder supremo del cuerpo político y este ostenta el poder de hacer las leyes con el

propósito de —~~p~~reservar a la comunidad y a los miembros de esta” (Locke, 2010, p. 143) y será ejercido en forma de asamblea, que no está permanentemente activa, y los miembros de la legislatura serán sujetos a las leyes que ellos mismos han hecho. El poder *ejecutivo* tendrá a su cargo la puesta en marcha y la aplicación de las leyes y el poder *federativo* los asuntos de la seguridad y los del Estado con respecto a las amenazas que pueda recibir desde afuera y los intereses que pueda tener con las comunidades que estén fuera de este. Los poderes políticos, hacen referencia a los mismos que cada individuo poseía en el estado de naturaleza y de los cuales en comunidad se ha desprendido en beneficio de la sociedad y que no son otros que el poder de hacer lo inevitable para su subsistencia y el de castigar las violaciones cometidas en contra de las leyes naturales.

La existencia de la unión de los hombres en sociedad supone entonces la creación de la Sociedad Política o Civil, en la cual como se ha dicho se renuncia al poder natural cediéndolo al poder público para que el legislativo dicte las normas que garanticen el goce de la propiedad. La fractura entre uno y otro estado radica en la creación de una autoridad reconocida que difiera las controversias que puedan surgir y a la que todos deban obedecer. De esta manera, considera la Monarquía Absoluta incompatible con la sociedad civil en tanto que no remedia los inconvenientes que surgen del estado de naturaleza, principalmente la carencia de una autoridad común. La inconveniencia es que el príncipe absoluto goza en sí mismo tanto del poder legislativo como del ejecutivo, con lo cual su autoridad carece de imparcialidad y de la cual pueda —~~e~~sperarse consuelo y compensación” (Locke, 2010, p. 90) por los perjuicios o contrariedades sufridas por parte del príncipe o de aquellos que lo cometieran bajo sus ordenes.

De esta manera, el pensamiento político de Locke inspira los primeros proyectos políticos liberales y para Méndez (2010) puede resumirse de manera esquemática en

- a) Que el hombre es un ser libre portador de unos derechos de los que ya disfruta en el estado de naturaleza

- b) Que de esos derechos naturales unos son inalienables por la voluntad humana y otros no. El origen del gobierno reside en el consentimiento voluntario, en un contrato entre los hombres que transfieren ciertos derechos suyos a la sociedad civil. Los límites inexcusables de ese contrato son los derechos no transferibles: libertad, vida y propiedad, llamados a veces por Locke apocadamente propiedad. Tales derechos resultan por ello los principales responsables de que todo gobierno legítimo sea inevitablemente un gobierno limitado (p. 238).

El estudio acerca del estado de naturaleza, como supuesto del liberalismo clásico y expuesto no solo por Locke, es retomado hacia 1756 por Edmund Burke. En su obra *La Vindicación de la Sociedad Natural*, desde el principio reconoce la máxima del liberalismo escrito hasta entonces, que el hombre se encontraba en estado de naturaleza. El proceso de transformación del estado de naturaleza a la sociedad política incluye una etapa intermedia de construcción de la sociedad natural, y así para Burke (2009) tal estado de naturaleza es aquel en donde la sociedad esta sometida a grandes inconvenientes producto de la ausencia de unión, ayuda mutua y de un arbitro común que pudiera dirimir los conflictos que surgían en esta.

A partir de este estado de naturaleza, en donde —el deseo mutuo de los sexos uniría cuerpos y afectos, y los hijos, que eran el resultado de esos encuentros, introducirían por primera vez la noción de sociedad y mostrarían sus ventajas” (Burke, 2009, p. 29), produciría en seguida la unión de muchas personas en grandes familias y esta a su vez constituiría una sociedad basada en los apetitos e instintos naturales. Esta sociedad, es para Burke la sociedad natural. Sin embargo, *el hombre iría más lejos*, ya que, al haber encontrado una ventaja considerable en la unión de muchas personas en familias, pretendió maximizarla con la unión de muchas familias en un cuerpo político. Sin embargo, como naturalmente no existía ningún lazo de unión —el hombre suplió ese defecto con las leyes” (Burke, 2009, p. 30), constituyendo la sociedad política que es de la cual surgen las bases de los Estados. De esta manera la sociedad natural se convierte en una breve fase en el proceso de construcción de la sociedad civil. La sociedad civil es entonces, el

producto de los hombres en estado de naturaleza convertidos luego en sociedad natural.

Puede decirse que de alguna manera Burke incluye algo de la filosofía de los derechos naturales expresada por Locke, en *La Vindicación de la Sociedad Natural*, en tanto que reconoce que —los hombres tienen (...) unos derechos naturales pero les renuncian al entrar en sociedad civil, porque no se pueden gozar a la vez de los derechos de un estado civil y los de uno incivil” (Burke, 1996, p. 30). A la postre de esta obra, se le ha calificado de contradicción ideológica por las aparentes incoherencias expresadas en sus obras y la posición que asumió frente a diferentes acontecimientos de su época, como la implacable aposición a la Revolución Francesa y el apoyo a la Revolución Americana. Esta última sería la que le permitiría a las trece colonias británicas en lograr su independencia bajo el auspicio de los postulados liberales desarrollados hasta entonces.

La Revolución Americana se cristalizó con la Declaración de Independencia en 1776, la cual consigna los principios básicos de este primer liberalismo ideado por Locke y de esta manera se comienzan a perfilar las características de los primeros Estados liberales. En el documento de la Declaración de independencia se consignan postulados liberales como que —~~todos~~ los hombres fueron creados iguales (...) dotados de ciertos derechos inalienables; que entre estos están los de la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad (...) para garantizar estos derechos, se han instituido Gobiernos entre los hombres y su poder jurídico deriva de la aprobación de los gobernados” (Alcàzar, Tabanera, Santacreu & Marimon, 2003, p. 35). Y sobre el gobierno, consigna que —cada vez que alguna forma de gobierno impide la realización de estos fines, el pueblo está en su derecho de alterarlo o suprimirlo (...) para la consecución de su seguridad y su felicidad” (Alcàzar et al, 2003, p. 35).

No obstante, el desarrollo de la concepción política del reconocimiento de derechos individuales que comenzó en siglo XVII, encontró otro escenario de concreción en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Esta sirvió como fermento e inspiración de la Revolución Francesa, la

cual llevó a la abolición de la monarquía absoluta. La Declaración de los Derechos del Hombre reconoce entre otros, la libertad y la igualdad, que el fin de toda asociación política es la preservación de los derechos naturales (libertad, propiedad, seguridad y resistencia a la opresión), que la soberanía reside esencialmente en la nación y que la ley es la expresión de la voluntad general.

Esta declaración no solo reconoce derechos y deberes de los ciudadanos sino que además esboza las características de las comunidades políticas afines con estos. La Revolución Francesa enarbola estos principios y bajo las premisas de *libertad, igualdad y fraternidad* instauró un orden político cuya principal fractura fue la ausencia del poder monárquico y de las sociedades clasistas y aristócratas que vivían al amparo de este. La atmósfera revolucionaria francesa se convertiría entonces en uno más de los escenarios propicios para la concreción de las ideas liberales desarrolladas hasta entonces. La Revolución Francesa trazó nuevas líneas políticas y trajo consigo la recomposición del mapa político europeo.

Sin embargo, el estudio de la naturaleza y forma de los derechos que el liberalismo exalta del individuo, que se constituyen en la base formal de poder político de las sociedades, persiste a través del tiempo. A manera de propuesta, en 1819 Benjamin Constant sometía a consideración la comparación de las que él denominaba la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos, como una cuestión heredada de la revolución (francesa). La confusión entre una y otra representó muchos males para Francia en algunas etapas de su revolución, motivo por el que Constant considera relevante tratar el tema. En primera instancia, reconoce que la libertad de los antiguos consistía en —ejercer de forma colectiva pero directa, distintos aspectos del conjunto de la soberanía, en deliberar (...) sobre la guerra y la paz, (...) en votar las leyes, en pronunciar sentencias, examinar las cuentas, (...) la gestión de los magistrados” (Constant, 2000, p. 2). A la vez que los antiguos ejercían de esta forma la libertad, simultáneamente aceptaban —la sumisión del individuo a la autoridad del conjunto (...) todas las actividades privadas estaban sometidas a severa vigilancia, nada se dejaba a la independencia individual, ni en relación con las opiniones, ni con la industria,

ni, sobre todo con la religión” (Constant, 2000, p. 2). Los antiguos sacrificaban su independencia por el ejercicio de los derechos políticos con la intención de repartir el poder social entre todos los ciudadanos, en esto consistía la libertad de los antiguos.

Acerca de la libertad de las naciones modernas, reconocía esta como un derecho de todos los individuos basado en —no estar sometido más que a las leyes, (...) a no poder ser maltratado de manera alguna a causa de la voluntad arbitraria. El derecho de cada uno a expresar su opinión, (...) a disponer de su propiedad, (...) a reunirse con otras personas, (...) a influir en la administración del gobierno” (Constant, 2000, p. 2). Esta libertad de los modernos consiste en la independencia individual, garantizada a su vez por la libertad política, esta libertad es concebida en el marco de autoridades con poderes restringidos. La conformación de los gobiernos por medio del sistema representativo, obedecía a la necesidad de la existencia de un cuerpo político que velara por los intereses generales, además el pueblo tenía el deber de vigilar de manera constante y activa a sus representantes.

De esta manera Constant concebía la libertad en las sociedades modernas, en donde confluyen el disfrute de la independencia privada y la posibilidad de hacer parte activa del cuerpo social. No había por que renunciar a la libertad individual a cambio de la participación en el poder colectivo, por el contrario la modernidad residía en la convergencia del disfrute de los derechos y placeres individuales con la participación en el poder colectivo, ejercido ahora de manera indirecta por medio de los gobiernos representativos. El sacrificio de las libertades individuales por la libertad política, frente al disfrute de las primeras sin perjuicio de la segunda, es el principal punto de quiebre entre una y otra de las concepciones de libertad de Constant. Este era el significado de libertad que los Estados, hasta entonces intentaban consolidar a través de los programas políticos que el liberalismo había inspirado.

Mas adelante, John Stuart Mill en su obra *Sobre la Libertad* en 1859, retoma el tema de la libertad con el fin de inquietar acerca de los peligros que aguardaban las libertades individuales. La idea de *las libertades*, como proceso de consolidación que ya desde la Inglaterra del siglo XVII hasta la

Revolución Francesa se venía materializando a través de derechos, constituía la base fundamental de las sociedades políticas. De esta manera la libertad es considerada como una de las principales ideas propulsoras de la historia moderna de Occidente.

La lucha que hasta entonces se había dado entre libertad y autoridad, había mutado, ahora se trataba de garantizar la libertad como la fuente al *espíritu de progreso*. Era ahora la idea de la libertad social o civil la que corría peligro frente al poder que podía ejercer legítimamente la sociedad en el marco de las comunidades políticas democráticas. La sociedad, según John Stuart Mill, podía ejercer una acción opresora en contra de la independencia del individuo, con lo que se habría perdido el fundamento originario con que las ideas de las libertades individuales se habían concebido otrora. Mill encontraba en las estructuras político sociales más avanzadas del mundo occidental de su tiempo como Estados Unidos e Inglaterra, una inestabilidad entre los términos *individuo* y *sociedad*, en donde el primero se veía gravemente amenazado por el segundo. La sociedad ejerce esta amenaza sobre la libertad e independencia del individuo a través de los mecanismos e instrumentos propios de los estados democráticos y además por medio de la elaboración de las leyes consensuadas por la *mayoría*, impartiendo valores incluso en esferas que no le son de su competencia. La homogenización de los individuos y de las sociedades impuesta por *la tiranía de las mayorías* era el riesgo final que corría la idea de las libertades individuales tal y como se habían concebido y por las que se había luchado desde los siglos XVII y hasta mediados del siglo XIX.

La libertad social o civil que es el objeto de estudio de Mill es —la naturaleza y límites del poder que puede ser ejercido legítimamente por la sociedad sobre el individuo” (Mill, 1968, p. 19), se encuentra ahora difuminada por —la voluntad de la porción más numerosa y activa del pueblo, la mayoría” (Mill, 1968, p. 21). La evolución de la lucha por la libertad frente a la autoridad del Estado había desembocado en la construcción de límites a tal poder y en mecanismos de participación política con el fin de proporcionar al pueblo elementos para la construcción de los gobiernos por medio del principio de la mayoría. El nuevo escenario democrático que se erigía en las estructuras

políticas de occidente del siglo XIX merecía establecer mecanismos de limitación para el poder del gobierno sin perjuicio de que la fuente de este fuera la decisión de una parte del pueblo. El establecimiento de límites para el poder no debe eximir a aquel que proviene del mismo pueblo, es decir al poder de la mayoría (los gobiernos representan esta mayoría), ya que puede existir la posibilidad de una opresión del pueblo a una parte de sí mismo lo que constituye la tiranía de la mayoría.

El poder que ejerce la opinión pública sobre las libertades individuales debe estar demarcado por un límite que proteja las segundas de una posible invasión de la primera. El objeto de Mill en su obra *Sobre la Libertad* es promulgar un principio que permita establecer la conducta de la sociedad en relación con el individuo, entendiendo que en todas las sociedades existe una clase dominante de la cual se derivan las reglas por medio de las cuales se pretende moldear las conductas y los actos de los demás miembros de la sociedad. La dificultad reside en que —la mayoría no ha aprendido todavía a considerar el poder del gobierno como el suyo propio, y las opiniones del mismo como sus opiniones” (Mill, 1968, p. 25) y por tanto la amenaza de la tiranía de la mayoría persiste mientras no se adopten las medidas necesarias.

J.S. creía que el establecimiento de una regla que mermara la amenaza de la opinión pública sobre las libertades individuales recaía sobre el principio de la soberanía del individuo. Tal regla o principio consiste en que —ningún hombre, (...) puede ser obligado a actuar o a abstenerse de hacerlo, porque de esa abstención o actuación haya de derivarse un bien para él (...), o porque, en opinión de los demás, hacerlo sea prudente o justo” (Mill, 1968, p. 26). La única razón por la cual los hombres pueden coartar la libertad de acción de cualquier otro es la propia defensa, legítimamente la fuerza solo se usará en contra de un miembro de la sociedad con el fin de impedir que este afecte a otros. Si algún miembro de la sociedad obra de manera diferente a las pretensiones de cualquier otro, esta no es una razón suficiente para provocarle daño alguno, la coacción solamente se justificará para los casos en los cuales la conducta de un hombre pretenda perjudicar a otro. De esta manera —la especie humana ganará más en dejar a cada uno que viva como

le guste mas, que en obligarlo a vivir como le guste al resto de sus semejantes (Mill, 1968, p. 29).

Así, el poder que la sociedad ejerce sobre la libertad de los individuos a buscar su propio bien y su propia manera sin perjuicio de privar de esta a otros, a través de la imposición de nociones de perfección social, promueve la intervención en los asuntos de la vida privada de cada individuo. Este poder es ejecutado por medio de la fuerza de la opinión o de la legislación. La fuerza de la sociedad frente a la debilidad del poder del individuo, es para Mill el principal reto de los Estados contemporáneos.

En tal caso, la libertad de pensamiento y de discusión que para el siglo XIX se aseguraba a los hombres, debía estar protegida del ataque público dada su importancia para la sociedad. La imposición de decisiones de algunos, sin escuchar la opinión de los demás es una manera de restringir esta libertad y ejercer el poder de la sociedad. Ninguna persona debe ni puede ser perseguida por sus opiniones sean cuales sean, estas no pueden ser coartadas en virtud de la veracidad o de trascendencia de las mismas. No existe libertad de pensamiento en una sociedad que castiga judicialmente la franca declaración de las opiniones, induciendo temor por expresar opiniones disidentes. La veracidad o falsedad de las opiniones de cada quien no pueden constituirse en fundamento para la restricción de pensamiento y de discusión. Los seres humanos son libres de establecer opiniones y expresarlas sin consideración.

La individualidad es considerada como un elemento de bienestar en tanto que permite al hombre desarrollarse a su antojo, sin importar cuales son sus creencias o inclinaciones doctrinales, al margen de la idea de la homogenización de la sociedad. El respeto a las individualidades, en el marco de las sociedades garantistas de la libertad y la igualdad, constituye camino a la consecución del bienestar. La igualdad de todos los hombres ha sido causada, entre otros factores, por el suministro de educación para todas las clases –ya que la educación sitúa a los hombres bajo influencias comunes y da acceso a todos al caudal general de hechos y de sentimientos” (Mill, 1968, p. 85), por el progreso de los medios de comunicación y en mayor

medida por el establecimiento de la opinión pública en el Estado. Las influencias hostiles hacia la individualidad son la combinación de estos factores en el marco de los Estados occidentales de la segunda mitad del siglo XIX.

De esta manera, observado el problema del poder que ejerce la sociedad sobre el individuo, Mill propone el establecimiento de ciertos límites a la autoridad de la sociedad en beneficio de la individualidad como potestad de todos los hombres. La ilegítima intervención en la justa libertad del individuo por parte de la opinión pública, que no es otra que la opinión de una mayoría dominante sobre lo que es bueno o malo para otros, es impuesta como ley. Nada en las sociedades contemporáneas justifica la imposición de parámetros y normas establecidas por la *mayoría* sobre una *minoría*, ya que Mill no las considera útiles ni convenientes para la individualidad de la persona.

Los principales postulados de John Stuart Mill en *Sobre la Libertad* son a saber; primero, que —el individuo no debe dar cuenta de sus actos a la sociedad” (Mill, 1968, p. 103) y segundo, que —los actos perjudiciales a los intereses de los demás, el individuo es responsable y puede ser sometido a castigos legales o sociales” (Mill, 1968, p. 103). De tales premisas deben los Estados contemporáneos inspirar los principios legales que rigen las sociedades liberales a fin de no transgredir la reivindicación histórica de las libertades y los derechos individuales. Así, el Estado no solamente está obligado a respetar las libertades más legítimas de los individuos, sino que además está en la obligación de regular el uso de cualquier poder a que estos puedan acceder y ejercer sobre los demás.

El aporte de Mill en torno a la idea de libertad, y la introducción de una mayor coherencia moderna al liberalismo en las estructuras político sociales contemporáneas, lo han hecho merecedor al título de teórico máximo del liberalismo.

Más recientemente, durante el siglo XX con la obra *A Theory of Justice* (1971), John Rawls retoma los principios de la libertad y la igualdad que inspiran la tradición liberal; en un intento por reconciliarlos a la luz de las

sociedades democráticas occidentales. El planteamiento del Estado Legítimo, a través del modelo liberal – social, de Rawls es considerado un intento por legitimar el liberalismo y a su vez la contribución más importante a la filosofía política desde los tiempos de John Stuart Mill. Los componentes esenciales del modelo rawlsiano, que parten de la reconstrucción ética del contrato social (Rawls pretende presentarlo como un sistema de principios justificado en un contrato social fundacional, pactado imparcial y racionalmente), están dirigidos a construir una teoría aplicable a las estructuras sociales occidentales de corte democrático relativa el consenso público de la *sociedad-bien-organizada*.

El objetivo de Rawls de armonizar la libertad y la igualdad como principios rectores de las estructuras sociales contemporáneas, inspirados por el liberalismo político y concretados en los ordenamientos jurídicos en torno a los cuales se organizan los Estados democráticos occidentales, lo intenta lograr por medio de sus dos principios de justicia. La intención es suplir la carencia de un acuerdo que asegure y ordene los derechos y las libertades en las estructuras sociales en el que converjan los valores de libertad y de igualdad. Es el mismo conflicto expuesto por Constant entre las libertades de los modernos y las libertades de los antiguos, entre los derechos individuales y los derechos políticos. Conflicto que se venía desarrollando ya desde el siglo XVIII.

Los dos principios de la justicia, por medio de los cuales pretende resolver este conflicto como fundamento de lo que él denominó el *Estado Justo*, los encontramos en Carracedo (1990), expuestos así:

1. Cada persona tiene un derecho igual a un esquema plenamente adecuado de iguales derechos y libertades básicas, compatible con un esquema similar para todos.
2. Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones: primera, que estén anejas a oficios y posiciones abiertos a todos bajo condiciones de una leal igualdad de oportunidades; y segunda, han de redundar en el mayor

beneficio de los menos aventajados miembros de la sociedad (p. 219).

Estos dos principios para Rawls diseñan un sistema de cooperación básica entre los individuos de la sociedad, dirigido a suplir la carencia del acuerdo que permitiera la convergencia de las tradiciones liberales en las estructuras socio - políticas modernas. Con la conciliación de las exigencias de la libertad y de la igualdad de los ciudadanos, se conseguiría entonces que se erigiera una sociedad plural y tolerante. Este intento de acuerdo entre los derechos y las libertades de los ciudadanos en cuanto personas libres e iguales, que hace John Rawls, —~~s~~ sitúa expresamente en esa dirección, para proponer una vía liberal-social” (Carracedo, 1990, p. 225). Sin embargo se cree que las instituciones políticas sociales vigentes están pendientes de las reformas y ajustes que la teoría de la justicia ha sugerido para lograr concretar las premisas básicas de la modernidad del liberalismo político.

En síntesis, los Estados constituidos a partir de teoría liberal, que históricamente obedecen a la posteridad de hitos como la —~~evolución~~ gloriosa” de 1688 en Inglaterra, la Revolución Francesa y la Independencia Americana; y que en general representan el modelo político occidental en la actualidad, se han organizado, en función de la relación de este con sus ciudadanos, en torno a sistemas de representación. Estos Estados, que no son otros que los Estados liberales contemporáneos, Norberto Bobbio (2000) los reconoce dentro de la categoría de Estado representativo, por el resultado del compromiso entre el poder del príncipe y el poder de los representantes del pueblo. La categorización de Bobbio hace referencia a las estructuras políticas que surgieron del proceso histórico de consolidación del principio de la representación ciudadana como sistema de gobierno.

Las principales características de estos Estados son, entre otras; —el descubrimiento y la afirmación de los derechos naturales del individuo, derechos que todo individuo tiene por naturaleza y por ley, (...) el reconocimiento de la igualdad natural de los hombres” (Bobbio, 2000, p. 162), estos derechos los individuos los pueden hacer valer incluso en contra del

Estado. Además, el Estado se funda en la representación de los individuos, a quienes también se les reconoce derechos políticos e igualdad natural.

Igualmente, Bobbio (2000, p. 164) señala que con la ampliación del reconocimiento de los derechos políticos como proceso de formación histórica, el sistema de representación que caracteriza las sociedades democráticas se ha alterado, de manera que ya los sujetos políticos no son los individuos sino que ahora lo son los grupos organizados. El producto de esta transformación es la construcción de sistemas de partidos, en donde la confrontación se da entre grupos que representan fuerzas sociales y fuerzas políticas (grupos de interés). Así que, la regla de la mayoría para la toma de decisiones como sistema de representación propio de los cuerpos constituidos por sujetos que se consideran inicialmente iguales ya no es la que prima en las sociedades contemporáneas .

En los Estados democráticos, existen órganos capaces de tomar decisiones obligatorias para toda comunidad y es a donde se habría trasladado la regla de la mayoría, por medio de la cual se cumpliría el principio de la relevancia de los individuos como sujetos políticos. Estas decisiones son en última instancia el producto de un acuerdo entre las partes con beneficios para ambas (mayoría y minoría), en donde el principio de la mayoría termina por tener un efecto puramente formal. Estos procesos permiten en las sociedades contemporáneas mantener en equilibrio el sistema, permitiéndosele a la minoría convertirse a su vez en mayoría.

Otras características del Estado liberal son; —es al mismo tiempo laico en cuanto a la esfera religiosa y abstencionista respecto a la esfera económica (Bobbio, 2000, p. 174) y en cuanto a lo que respecta a sus fines, denominado Estado de derecho, no tiene otro que el de asegurar jurídicamente el desarrollo autónomo de estas dos esferas del individuo. Este es el que Bobbio (2000) reconoce como el proceso de desmonopolización del poder ideológico y del poder económico. De esta manera, el Estado queda con el monopolio de la fuerza, por medio del cual garantizará —la circulación libre de las ideas, el final de toda ortodoxia y la libre circulación de bienes y por tanto el final de toda forma de proteccionismo” (Bobbio, 2000, p. 174). La

concepción positiva del Estado, desarrollada a partir del pensamiento político liberal del siglo XVII, lo ubica como una institución favorable al desarrollo de las facultades humanas y al progreso civil.

La principal particularidad de las estructuras político sociales en torno a las cuales se han organizado las sociedades contemporáneas, es sin duda el principio en el cual —el individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el estado para el individuo” (Bobbio, 2000, p. 163). Por tanto, la concepción liberal del Estado está determinada por la formulación de restricciones a los poderes y funciones del mismo, que se conoce como Estado limitado. El marco de las democracias representativas, que pueden ser consideradas —el desarrollo natural del Estado liberal” (Bobbio, 2008, p. 45), se erige como el mejor método a través del se puede dar garantía a los derechos naturales de los individuos, que son a su vez la base del Estado liberal. La constitucionalización de los derechos naturales, se ha convertido en la herramienta para su protección jurídica y así su real garantía en las sociedades modernas. De la agregación del liberalismo como teoría del Estado moderno y la democracia representativa como forma de gobierno garante de los principios del primero, se deriva la existencia actual de regimenes conocidos como liberal-democráticos o de democracia liberal.

De hecho, el liberalismo político como proceso de formación histórico y como —una determinada concepción del Estado” (Bobbio, 2008, p. 7), desde sus inicios en el siglo XVII hasta su atomización como programa y estructura socio-política en el mundo occidental, iluminó la construcción y consolidación de los Estados contemporáneos. Por supuesto, el Estado Colombiano no fue ajeno a este proceso ni a la influencia del pensamiento liberal, en su creación y su desarrollo institucional; desde el siglo XVIII y hasta la actualidad.

**LA LEGISLACIÓN AGRARIA DE ALFONSO LÓPEZ PUMAREJO:
EL FRACASO DE UNA PROPUESTA Y DE UNA ILUSIÓN
(1934 – 1946)**

“Nuestra política es revolucionaria sin ser marxista, ni clasista, pero en modo alguno pretende desconocer el orden social existente”

Alfonso López Pumarejo

Mensaje presidencial al Congreso, 1937

3.1 El Contexto y los antecedentes

Después de años en el poder, la hegemonía conservadora llegó a su final como consecuencia de los innumerables desgastes que le habían ocasionado más de cuatro décadas gobernando y circunstancialmente por las fricciones dentro del partido para las elecciones de 1930. Con el partido conservador vencido en las elecciones de este año, los liberales dejarían la oposición y retomarían el poder que por tantos años les había sido ajeno. El periodo comprendido desde esta fecha y hasta 1946 es conocido como la República Liberal. La instauración de la República Liberal, obedeció a la reacción en contra de factores del orden social, económico y político, endilgados en cierta medida a los anémicos gobiernos conservadores que durante medio siglo ostentaron el poder.

Para 1930 cuando la hegemonía conservadora se acercaba a su ocaso, los principales problemas a los que se enfrentaba, eran: la falta de confianza en los procesos electorales, la excesiva intervención de la Iglesia Católica en los asuntos del Estado, la permanente deshonestidad en la administración pública, la frecuente restricción de las libertades fundamentales y el desconocimiento de los derechos de la oposición. Además, el desgaste del partido conservador obedeció a que tuvo que enfrentar un conjunto de transformaciones, a saber, la aparición del movimiento obrero y el

surgimiento de nuevas corrientes políticas, que en algunos casos fueron enfrentados de manera represiva, por ejemplo, la masacre de las bananeras.

Por consiguiente, este cúmulo de situaciones le costo su prestigio al partido conservador. No se puede olvidar que durante el régimen conservador se suscito la pérdida de Panamá y la posterior firma del tratado Urrutia-Thompson, objeto de una intensa oposición. Asimismo, durante la administración conservadora —no había suficiente interés en el empleo de los ingresos en programas de educación y bienestar social destinados a las clases populares” (Bushnell, 2007, p. 242).

Es así como, con el arribo del partido liberal al poder, las estructuras del Estado colombiano comenzaron a mutar con el fin de desarrollar un Estado inspirado en el pensamiento liberal europeo y en las nuevas tendencias doctrinales que incluían lo social. El partido que comandaría la República Liberal estuvo inspirado doctrinalmente por un liberalismo moderado —en el que cabía el intervencionismo, en el que se acogían las reivindicaciones populares de los sectores asalariados y en el que cierto lenguaje y ciertas posturas socializantes no están excluidos” (Tirado, 1989, p. 320). Esta postura renovada del liberalismo, fue adoptada durante la Convención de Ibagué en 1922, en la que acogía una actitud moderna, frente a los problemas que aquejaban al país. De tal manera que, la expedición este programa moderno renovó la vigencia del partido. Sus nuevas tesis eran contrarias a las concepciones conservadoras y se hicieron aplicables como programas de gobierno convenientes para tal período.

De hecho, el liberalismo de los años treinta, se apersonó de las reivindicaciones de la sociedad colombiana, que comenzaba a encontrar incongruencias entre las estructuras socioeconómicas y sus nuevas realidades. Ya, en 1936 decía Gabriel Turbay¹ que —La política liberal es un voto de confianza a las masas, la permanente consulta de sus anhelos y su

¹ Gabriel Turbay (1901-1947) político, dirigente e ideólogo liberal del siglo XX. Se desempeñó como miembro de la Dirección Nacional del Liberalismo, Ministro, Presidente del Congreso y director del liberalismo colombiano; entre otros cargos durante el periodo de la republica liberal.

movilización espiritual y física por los caminos de la democracia (...) el movimiento liberal avanza deseoso por crear en los lustros por venir un orden radicalmente distinto”; continúa diciendo —el país viene esperando con notoria impaciencia la implantación de un orden jurídico que estimule su vitalidad social”; y concluye —el cambio de las condiciones económicas y sociales de nuestro pueblo, irá exigiendo (...) nuevas reformas que garanticen el bienestar social (...) el programa del liberalismo es gobernar, con todo lo que esta función implica ante un pueblo deseoso de rectificar su destino y de afirmar su personalidad” (El Tiempo. 1936, Febrero 1. p. 4 ,12).

De esta manera, la República Liberal comienza con el Gobierno de Enrique Olaya Herrera (1930-1934), del cual se ha dicho —tuvo tiempo para las reformas fundamentales” (Bushnell, 2007, p. 266), y continua con el gobierno radical de Alfonso López Pumarejo, un gobierno de cambios y reformas, que adelantaría sobre el terreno abonado por Olaya Herrera. Elegido Presidente Alfonso López Pumarejo, en las elecciones de 1934, su gobierno se desarrolló en un ambiente de innumerables oposiciones ya que se relacionó con el periodo de mayores cambios en la arena social, política y económica de Colombia.

En este sentido, el proyecto reformista y progresista del gobierno de López Pumarejo estaba enfocado en resolver los grandes problemas económicos, las injusticias sociales y a reconfigurar las instituciones y los marcos jurídicos necesarios para que fueran coherentes con la realidad del país. Este periodo de la historia colombiana se caracterizó por haber puesto en la discusión pública los problemas sociales², López Pumarejo creía que su gobierno debía

² Para la década de los años treinta, se habían gestado ciertos problemas sociales al amparo de los gobiernos conservadores de la Regeneración, como consecuencia de las privaciones que sufrían las masas populares colombianas. Como apunta Bushnell (2007), durante los gobiernos conservadores no hubo suficiente interés en el empleo de los ingresos en programas de educación y de bienestar social, así, para 1930 el analfabetismo seguía siendo una realidad para la mayoría de los colombianos y con respecto a las condiciones general de salud, cuyo principal indicador es la expectativa de vida, esta era de treinta y cuatro años, que frente a la cifra de 1910 que era de 30.5 años, evidenciaba el poco compromiso con los programas de salud pública.

Sin embargo, el abandono de los aspectos sociales, trascendía las fronteras de la salud y la educación. Los reclamos socioeconómicos, giraban además en torno a la flexible legislación laboral que permitía que las empresas extranjeras, que empleaban a gran parte de los

encausar las demandas sociales por la vía pacífica. Por tanto, el plan consistió en adelantar las reformas necesarias en plano constitucional, educativo, laboral, tributario y las relaciones Estado - Iglesia.

Para David Bushnell (2007) Alfonso López Pumarejo, fue el primer Presidente en preocuparse por las problemáticas sociales y laborales que aquejaban a la sociedad colombiana en la década de los treinta. López Pumarejo era un convencido de que el país no podía aplazar la solución de estos problemas y —era que su partido debía tomar la iniciativa y canalizar tales demandas hacia una solución pacífica” (Bushnell, 2007, p. 267). Como evidencia, se plantea que para el año 1934 ya se habían presentado ciertas manifestaciones de insatisfacción por parte de las clases menos favorecidas en torno a las condiciones socioeconómicas, que en algunos casos se habían transformado en episodios de violencia. Junto con las demandas sobre los temas laborales y sociales, se presentaban disputas como respuesta a la estructura de la propiedad de la tierra.

Por lo que se refiere a estos signos de agitación agraria, obedecían a las disputas por los títulos de propiedad de las tierras que enfrentaban a arrendatarios y propietarios; en donde los primeros junto con movimientos campesinos invadían porciones de predios improductivos de grandes propiedades. La cuestión agraria, comenzaba así, a evidenciar la fuerza que tomaban las demandas de la población rural —cuyas necesidades no eran

trabajadores del país, cometieran abusos con sus empleados ya que no estaban obligadas a reconocer los mínimos derechos laborales ni las mejores condiciones de trabajo. Este abandono estatal provocó episodios como el ocurrido en 1928, en donde una huelga bananera que recibió una penosa intervención del Estado, terminó con la masacre de los huelguistas, que exigían aumentos salariales y mejoras en las condiciones de vida, a manos de los soldados del gobierno de Miguel Abadía Méndez, quien respaldó la posición inflexible de la compañía bananera United Fruit Company.

En definitiva, las injusticias sociales y económicas que se constituían en la principal problemática del país, obedecían a falta del reconocimiento oficial de los derechos sociales que impedían el desarrollo de la clase trabajadora, agravado por el patrocinio y la aquiescencia de los gobiernos. El abandono de las masas colombianas, en torno a sus problemas —carencia de programas educativos y de salud a los cuales acudir, injusticias laborales, penosas condiciones de vida, abusos por parte de los terratenientes, etc.— fue el corolario de la falta de voluntad de intervención estatal para regular la vida económica y social del país y la abnegación de los gobiernos en realizar verdaderas inversiones sociales. Los conflictos sociales que aparecían en el ocaso de la hegemonía conservadora, eran los propios de una sociedad moderna, que emergía en el país.

satisfechas por los patrones de tenencia de la tierra existentes: en un extremo, grandes latifundios que no siempre se cultivaban totalmente (...) y en el otro (...) gran cantidad de parcelas campesinas (...) demasiado pequeñas para un sustento apropiado” (Bushnell, 2007, p. 267). Son estas circunstancias, las que inducen a pensar que —como Presidente (...) López Pumarejo fue testigo del comienzo de problemas sociales potencialmente graves” (Bushnell, 2007, p. 269).

Por consiguiente, y en torno a estos problemas de las clases menos favorecidas, los gobiernos liberales habían estimulado el escenario político a fin de encontrar las medidas que permitieran solucionar las situaciones adversas a que estaban sometidas. Así, por ejemplo se estimuló la creación de los sindicatos y se legisló en favor de los derechos laborales, que hasta entonces no habían sido objeto de su justo reconocimiento. En ese contexto, —la politización de las capas populares y la intensidad de los movimientos migratorios se tradujeron en un aumento del prestigio de los liberales, aliados de los sindicatos urbanos y de las reivindicaciones agrarias de colonos y arrendatarios” (Palacios & Safford, 2008, p. 544).

En este sentido, dentro de los problemas que aquejaban a la clase menos favorecida, el más importante era tal vez, debido a sus múltiples implicaciones en la estructura económica y social, la situación del campo. Al respecto, se puede decir que —(.) desde el decenio anterior los campesinos del país, cuyas condiciones de existencia se habían modificado por los cambios producidos por los años veinte, estaban luchando por la tierra”, y —el conflicto con los colonos era permanente, así como lo eran también los continuos enfrentamientos entre propietarios de un lado y arrendatarios y aparceros del otro” (Tirado, 1989, p. 346). La razón de esta realidad, como puede leerse en la nota editorial del 22 de enero de 1936 del diario El Tiempo, era; la fisionomía feudal, *que ahora ostenta sin ruborizarse*, la economía colectiva y la sociedad. Además, la estructura agraria colombiana fue —reforzando la república señorial” (Machado, 2009, p. 53) que ha caracterizado la realidad colombiana a través de toda su historia.

Alrededor de esta problemática, Absalón Machado (2009) apunta que, a partir de la instauración de la República Liberal, hubo un cambio en las políticas agrarias ya que el Estado se vio en la obligación de resolver los conflictos que venían produciéndose desde el siglo anterior, con el fin de invertir el modelo agrario que imperaba hasta entonces y que favorecía una estructura latifundista de la tierra. La cuestión agraria se convirtió desde finales de los años veinte y principios de los treinta en un problema del orden nacional, por lo tanto fueron los gobiernos liberales quienes introdujeron las reformas que hicieran frente a esta situación. De esta manera, —el problema agrario se tomó la escena política y se visualizó por primera vez cómo un problema nacional que merecía la atención del Estado en la medida que constituía un obstáculo al incipiente proceso de industrialización y de ampliación del mercado interno” (Machado, 2009, p. 167).

De hecho, la problemática y los conflictos sobre las tierras de los años veinte y treinta, como producto de una estructura agraria fundamentada en la hacienda, tienen naturaleza en los factores de construcción histórica del campo, sobre los que se erigía el malestar rural (*Anexo*). Estos factores están bien expuestos por Antonio García; quien afirmaba que eran, *el problema agrario de los años veinte* y en su conjunto constituían lo que describió como una —república señorial” y que esquematiza así, en Machado (2009, pp. 170-171):

- a) Persistencia histórica del latifundio y la aristocracia terrateniente,
- b) Adjudicación en gran escala de territorios baldíos a no cultivadores, en pago de servicios militares o políticos,
- c) Carencia de un mercado de capitales y de una banca agrícola,
- d) Inexistencia de una verdadera clase empresarial con capacidad de implantar las normas de racionalidad capitalista y de sustituir a la vieja clase señorial de propietarios a la española, inerte, ausentista, acomodada a una economía de desperdicio de la tierra y susceptible de ser calificada como de —manos muertas”,

- e) Transformación de la tierra en un bien de especulación o de inversión financiera,
- f) Dedicación de las tierras agrícolas en los valles, llanuras y altiplanos al pastoreo,
- g) Ausencia casi total de horticultura,
- h) Éxodo continuo de trabajadores campesinos impulsados por las obras públicas y las ciudades en expansión, haciéndose crónico el déficit de alimentos y el desperdicio de las tierras,
- i) Condición servil de los trabajadores campesinos en los latifundios del Colonato, operando la radicación forzosa por medio del asentamiento en parcelas o de anticipos en dinero o en especie,
- j) Subsistencia de la aparecía como un método medieval de pago de la renta de la tierra en trabajo o en especies,
- k) Existencia de un salario campesino varias veces inferior al salario urbano,
- l) Preservación del trabajo personal subsidiario, así como del arcaico y brutal sistema colonial de los enganches,
- m) Exterminio implacable de los pueblos indígenas,
- n) Persistencia extralegal de una esclavitud virtual sobre los indios.

La presencia de estos elementos en la realidad de la estructura agraria, provocó el brote de conflictos que durante las décadas del veinte y del treinta, se presentaron en principio en regiones como Cundinamarca y Tolima pero se extendieron por la mayor parte del territorio, lo que indicaba que el problema era nacional (Ver Anexo 1). Estos conflictos eran el producto de las ambiciones que sobre la tierra tenían colonos, empresarios y grandes propietarios, en el marco del auge de la economía exportadora, entre principios del siglo XX y la década del treinta. Durante este periodo, —una amplia capa de ciudadanos, accedió a la propiedad territorial en un proceso asimétrico de oportunidades entre empresarios territoriales y colonos, campesinos, aparceros y arrendatarios” (Machado, 2009, p. 173), estos actores (con capacidad económica) utilizaron la propiedad para dedicarla a

las actividades económicas de exportación o a la especulación del suelo. El negocio de la especulación fundado en la valorización de la tierra, se convertía en una actividad rentable, permitida en parte, por la falta de legislación sobre la productividad de la tierra.

Así, sobre el orden de las grandes propiedades, se erige la estructura latifundista del campo colombiano. Con respecto al proceso de formación de los latifundios Machado (2009), señala:

Aunque las estadísticas sobre formación de propiedades son muy deficientes LeGrand mostró que más de $\frac{3}{4}$ partes de todo el territorio otorgado a particulares, compañías y poblaciones desde 1827 hasta 1931 se repartieron en concesiones de 1.001 hectáreas o más. Señalaba que ello respalda —la hipótesis que la privatización de los baldíos reforzó el predominio de la gran hacienda en el campo colombiano” (...). Tan solo el 5% de la tierra se concedió a las poblaciones antioqueñas y sólo otro 4% a parcelas inferiores a 100 hectáreas (pp. 173 – 174).

La formación de las grandes propiedades, que enquistó la estructura latifundista en la realidad agraria colombiana, se debió en parte, a las concesiones legales de baldíos —*privatización de los baldíos*”, y a las apropiaciones de facto de los mismos. Durante este proceso, los latifundistas se apropiaban de los pequeños terrenos, en perjuicio de las propiedades de los campesinos que resultaban desplazados, eludiendo la incipiente legislación que los protegía. En este contexto —Se había conformado una estructura agraria donde los terratenientes coexistían con los colonos y campesinos (constelación social) en una sociedad agraria atrasada, excluyente y conflictiva” (Machado, 2009, p. 175), con lo que —Era evidente que allí se gestaban conflictos entre colonos, empresarios y grandes propietarios, que no sólo se desarrollaban sobre el papel, sino que asumían confrontaciones directas y a menudo violentas” (Machado, 2009, p. 174). Desde finales de los años veinte y principios de los años treinta, el conflicto agrario se agudizó, en tanto los campesinos pasaron a la ofensiva;

invadiendo terrenos incultos de las grandes haciendas y aquellos que labraban parcelas en condiciones de arrendatarios o similares, declarándose colonos; desconociendo la propiedad privada e incumpliendo sus obligaciones con la hacienda (Ver Anexo 2).

Al respecto de los conflictos agrarios de la década del treinta³, Álvaro Tirado (1998) apunta:

(...) Al cesar los empréstitos, decayó la prosperidad inflada y muchos de los trabajadores de obras públicas regresaron al campo: las exportaciones rebajaron y el mercado se cerró. En esas condiciones la lucha por la tierra se intensificó, y especialmente en las regiones cafeteras de Cundinamarca y Tolima, el proceso de lucha ya iniciada se agudizó. Las invasiones de tierras se generalizaron y los desalojos vinieron como respuesta. De nada servía al colono que la legislación existente obligara al propietario a pagarle las mejoras, puesto que ante una orden de lanzamiento que ya se iba a ejecutar por la autoridad, el campesino no tenía más que recibir lo que quisiera darle el terrateniente. Una ley de 1905 decía que «cuando una finca ha sido ocupada sin que medie contrato de arrendamiento ni consentimiento del arrendador, el jefe de policía ante quien se presente la queja se trasladará al lugar en que está situada la finca, dentro de las cuarenta y ocho horas después de la presentación del escrito de queja; y si los ocupantes no exhiben el contrato de arrendamiento o se ocultan, procederá a verificar el lanzamiento sin dar lugar a recurso alguno, ni a diligencia que pueda demorar la desocupación de la finca.» Posteriormente la legislación se modificó y se dijo que el proceso de lanzamiento sólo podría iniciarse dentro de los treinta días siguientes a la

³ Absalón Machado (2009), menciona acerca de estos conflictos que —Entre 1925 y 1930 se registraron 71 conflictos rurales, según la Oficina General del Trabajo, en 59 haciendas de 12 municipios, de las que 36 eran haciendas cafeteras de la región del Tequendama y Sumapaz (Cundinamarca y Tolima). De estos conflictos, 53 fueron resueltos por mediación de la Oficina General del Trabajo y 41 haciendas fueron parceladas” (p. 182).

ocupación o a la fecha en que el dueño tuviera noticia de ésta, lo que en la práctica significó que el terrateniente dejaba que los campesinos trabajaran y le valorizaran el predio, y que cuando esto ya estaba hecho, el propietario manifestaba tener conocimiento, para proceder en los treinta días siguientes, con el peso del Estado a su favor, a desalojar al campesino.

Los campesinos se organizaron en ligas y en muchas ocasiones, con la dirección del partido comunista, procedieron a invadir tierras, organizar huelgas y a oponerse a los desalojos. Por su parte «los propietarios formaban bandas particulares de 'fieles' con campesinos que aspiraban a reemplazar a los arrendatarios y a los ocupantes. Se ha llegado a afirmar que, en algunos casos, propietarios de tierras incultas indujeron a colonos a ocuparlas (suponemos que ocultando su intención por cierto tiempo) y aparecían tiempo más tarde, provistos de órdenes judiciales de lanzamiento y de apoyo de la policía, pero no antes de que los colonos les hubieran desmontado el terreno de vegetación silvestre y hubieran comprobado que las tierras eran fértiles.» Como consecuencia de los hechos, muchos campesinos perecieron por la violencia oficial al servicio de los propietarios, o por la violencia organizada directamente por éstos, tal como lo indica un acuerdo entre terratenientes y campesinos, aparecido en una publicación oficial de 1934, en que los primeros se comprometieron a reconocer «las mejores condiciones posibles a las viudas y familiares de los arrendatarios que perdieron la vida el último suceso doloroso ocurrido en la hacienda.» (pp. 264-266).

Es así como, las acciones tomadas por los campesinos obligaron, en algunos casos, a que los propietarios y el gobierno tuvieran que formalizar acuerdos. En otros casos el Estado debió comprar los terrenos invadidos y otorgar los títulos de propiedad a los invasores, como medida para proteger a los latifundistas.

Fue así, en este escenario, en el que “Los conflictos sobre la tierra y el ascenso del partido liberal al poder, junto con el surgimiento de organizaciones sindicales y grupos políticos socialistas divorciados de los partidos tradicionales” formaron “un ambiente de cambio y renovación de propuestas para la acción del Estado” (Machado, 2009, p. 167). Estas nuevas acciones hicieron que el gobierno de López Pumarejo, materializara sus intenciones con respecto a este problema, de las que Tirado (1989, p. 346) apunta que en respuesta a una carta de los propietarios que pedían acciones de fuerza para que se les protegiera, López les respondió anunciándoles que cumpliría la ley, pero que el gobierno iba a promover el cambio de la legislación para liquidar las situaciones de injusticia en contra de los campesinos. La carta fue enviada por la Junta Directiva del Sindicato de Propietarios al Presidente López Pumarejo solicitando la protección de sus propiedades y en la respuesta a esta, el presidente deja ver su visión acerca de los conflictos agrarios y se identificó con los intereses de la población.

En su respuesta al Sindicato, el Presidente López Pumarejo se expresaba en los siguientes términos:

Hay, en mi opinión, dos causas de agitación que están removiendo las bases sobre las cuales se desarrolló la vida campesina hasta hoy. Una es, desde luego, (...), la acción sistemática de los que quisieran subvertir el orden social (...). Pero existe también, autorizando y estimulando la acción subversiva, una agitación espontánea provocada por las condiciones injustas e irregulares que soportan los trabajadores de grandes empresas agrícolas o los colonos que vinculan su esfuerzo a terrenos comúnmente reputados como baldíos. Sería inútil tratar de sostener que los labriegos no tienen motivos de queja contra los patronos de ciertas fincas donde se desarrollan vastas industrias agrícolas. (...) El cambio ocurrido en el país no ha pasado inadvertido para las masas de trabajadores que participaron tan activamente en él (...). Están en plena vigencia legal, en todos los casos, procedimientos para someter cualquier brote de rebeldía del trabajador a las

condiciones generales o particulares en que presta su servicio (...). Pero no hay todavía ningún modo de obrar sobre los propietarios de tierras y grandes industriales para prevenir los conflictos con un criterio más humano, más liberal, más generoso, que corrija las injusticias e impida la aplicación de algunos reglamentos de trabajo, que mantienen al campesino sujeto a un régimen feudal, especialmente en ciertas secciones del país (...). El concepto de la propiedad privada intangible e invulnerable de la Constitución colombiana, puede obligar y obliga al Gobierno, en cumplimiento de la ley, a rechazar a mano armada la rebeldía de los colonos que no quieren someterse de buen grado a una disposición judicial, por la cual sean arrojados de una extensión de tierra cultivada por ellos, de buena fe en gran parte de los casos, introduciéndole mejoras que no les son reconocidas. Pero existe la atribución del Gobierno en tiempos normales para obligar a los empresarios agrícolas a sostener un determinado nivel mínimo de vida para sus trabajadores, que tenga cierta dignidad y amplitud; ni facultad para proteger al colono de buena fe contra la sentencia judicial inapelable, que lo condena a entregar su trabajo y su esfuerzo colonizador a la destrucción, ordenada por el dueño de un título, aun cuando coloque al Poder Ejecutivo ante sucesos dramáticos como los que han venido oscureciendo cada día más el panorama de los problemas agrarios nacionales” (López, 1980, pp. 139-141).

De esta manera, —el problema de tierras como problema nacional sólo vino a manifestarse a fines de los años veinte y comienzos de los treinta, lo que permitió a los gobiernos liberales introducir reformas para ordenar los derechos de la propiedad” (Machado, 2009, p. 123).

3.2 La propuesta de una Reforma Rural

Con el partido liberal recién llegado al poder, el gobierno de Alfonso López Pumarejo presentaría en 1935 un *proyecto sobre régimen de tierras*⁴, a fin de —adecuar la estructura jurídica y administrativa del país a la nueva realidad de un capitalismo dependiente (...) Aparte de los conflictos sociales que era necesario solucionar” (Tirado, 1998, p. 266). Además —Con la esperanza de calmar el descontento campesino, (...) patrocinó la primera ley colombiana de reforma agraria, adoptada en 1936” (Bushnell, 2007, p. 269).

El proyecto sobre tierras, se considera la primera reglamentación de las disposiciones constitucionales contenidas en la Reforma de 1936⁵, ya que —(.) la ley 200 de 1936 (ley de tierras) (...) es un desarrollo del artículo 10 del Acto Legislativo 01 del mismo año” (Arboleda, 2008, p. 99).

En este artículo se lee:

Artículo 10. Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares

⁴ Durante el gobierno de Enrique Olaya Herrera, en términos de legislación agraria, se sabe que; —Existían antecedentes de importancia. El ministro de Industrias durante el gobierno de Olaya, Francisco José Chaux, se había preocupado por el problema de la tierra, y en su ministerio se había elaborado un importante trabajo sobre propiedad territorial que fue recogido en varios volúmenes. Personajes como Gaitán, desde el Congreso en 1933, habían presentado proyectos de ley sobre relaciones de trabajo en el campo. Importantes y acatados ideólogos, como Alejandro López, se preocupaban por el problema de la tierra y abogaban por la democratización de la propiedad agraria” (Tirado, 1989, p. 346). La iniciativa gubernamental agraria del primer gobierno de la república liberal fue; —Como secuela forzosa de las bananeras, fue precisamente durante la administración de Olaya la cuestión agraria, en forma nueva, con reclamos de los campesinos que por primera vez afloraban en el parlamento republicano. Al mismo tiempo que el ministro Francisco José Chaux preparaba la ley de tierras con la asesoría del abogado de la presidencia Luís Felipe Latorre. Rafael Escallón y Jorge Eliécer Gaitán, los izquierdistas de la Cámara, con Carlos Lleras Restrepo a la cabeza, elaboraban su propio proyecto. (...) Era el comienzo de un estudio que no podía poner de lado el primer presidente liberal, sin que se pudiera por el momento llegar a una respuesta para la cual no estaba madura la discusión” (Tirado, 1989, p. 304).

⁵ Con reforma constitucional de 1936, iniciativa del gobierno de Alfonso López Pumarejo, se fracturó el orden jurídico conservador imperativo de la constitución de 1886. De esta, y sus contribuciones sobre la legislación agraria, se refiere Álvaro Tirado (1989) así; —(...)se acababa de aprobar una constitución que hablaba de función social de la propiedad, de deberes sociales del Estado y que permitía la caducidad de la propiedad si ésta no cumplía sus fines sociales” (p. 347).

con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función pública que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnizaciones, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara. (Uribe, 1977, p. 1225)

Por su parte, el proyecto de ley sobre régimen de tierras, surtió debate en las cámaras legislativas desde finales de 1935 y durante 1936, cuando —(.) el partido liberal ocupaba, sólo y sin disputas, el andamiaje del Estado con el repliegue tácito del partido conservador” (Machado, 2009, p. 172). Sin embargo, a pesar de un Congreso puramente liberal⁶, la aprobación del proyecto de tierras no estuvo exenta de intensos debates, entre las diferentes corrientes doctrinales del partido de gobierno. Sectores del partido liberal, se intimidaron, al hacer realidad las disposiciones de la Reforma que ellos mismos habían aprobado.

Además de la oposición dentro del mismo Congreso, —fuera del Parlamento, los terratenientes iniciaron una labor de descrédito contra el proyecto tildándolo de bolchevique. El partido conservador se identificó con la posición (...)” (Tirado, 1989, p. 347). Los propietarios latifundistas se constituyeron en torno a organizaciones con las que el presidente López Pumarejo debió enfrentar fuertes discusiones; —EnAntioquia surgió el Sindicato Central de Propietarios y Empresarios Agrícolas, en 1935, y en Cundinamarca la Asociación Patriótica Económica Nacional (APEN), para defender los derechos de la propiedad” (Machado, 2009, p. 185). Estas organizaciones, además pretendían neutralizar la influencia que ejercían en la población

⁶ El partido conservador se abstuvo de participar en las elecciones aduciendo falta de garantías.

campesina, tanto el partido liberal como los líderes y los movimientos de izquierda, encargados de visibilizar el problema agrario.

Durante las discusiones parlamentarias, las diferentes corrientes doctrinales dentro del partido liberal, dejaron ver su posición con respecto al proyecto de ley sobre tierras. De estas discusiones se rescatan las posiciones que por parte del gobierno expuso el ministro Darío Echandía⁷ y de parlamentarios que activamente participaron en estos debates, como el Representante Alejandro López y los Senadores Timoleón Moncada, Manuel Del Cristo Pareja, Rafael Arredondo y Eduardo López Pumarejo.

En particular, en las sesiones de Cámara, se esgrimieron argumentos a favor del proyecto, como los expuestos por el Magistrado Juan Francisco Mujica en sesión del 3 de enero de 1936, quien sostenía que:

—Nosotros vivimos en un estado burgués de derecho, el cual se concibe como surgido de un contrato en que las personas cedieron recíprocamente parte de sus libertades al Estado. (...). La propiedad también puede considerarse en un estado burgués de derecho, como surgida de la convención celebrada por todos, de respetarse recíprocamente, e implica dos elementos: el de gozar de la cosa, y el de que los demás le respeten en el goce de la cosa. Naturalmente, quien nada tiene no puede celebrar ese contrato. Luego es una cuestión de simple democracia la creación, al menos, de ese derecho a la propiedad” (El Tiempo, 1936, Enero 4, p. 7).

En la misma sesión de la Cámara, que debatía el proyecto de ley de tierras, el Representante Alejandro López sostiene que:

⁷ Darío Echandía fue durante la primera administración de López Pumarejo ministro de Gobierno, Educación y encargado de las carteras de Relaciones Exteriores y Guerra. Además encargado de la Presidencia de la República en varias ocasiones, en su calidad de primer designado en la segunda administración de Alfonso López Pumarejo, así como también ministro de Relaciones Exteriores.

—Si examinamos —dice— la tierra colombiana en detalle, encontraremos que la mayor parte está sin cultivar, lo que produce el resultado de que la gente carece de empleo y los alimentos son caros. (...). Esas tierras están incultas, por que no las adquieren para trabajarlas, sino para esperar la valorización (...) y es precisamente lo que queremos; acabar con las valorizaciones. Ese es uno de los aspectos revolucionarios de esta ley” (El Tiempo, 1936, Enero 4, p. 7).

Sobre esos *aspectos revolucionarios* del proyecto, a los que se refería el Magistrado Mujica, se pronunció el Representante Peñaranda Arenas, en sesión del 8 de enero, reconociéndolos como —(.) el espíritu noblemente revolucionario del proyecto sobre régimen de tierras” (El Tiempo, 1936, Enero 9, p. 7). Con esta posición, el Representante hacía entrever que la esencia revolucionaria del proyecto, era su factor más trascendental.

Así mismo, un extenso discurso fue pronunciado por el ministro de educación nacional, Dr. Darío Echandía, durante la sesión de la Cámara del 17 de enero, en defensa del proyecto, explicando sus alcances y el compromiso que el liberalismo tenía con el mismo. El ministro Echandía expresó:

—Lo que nosotros creemos es que la propiedad territorial inmueble rural, no tiene un carácter absoluto e individual sino que tiene finalidades sociales (...) la ley no protege ni el abuso del derecho ni el enriquecimiento injustificado, ni el fraude a la ley.

El contenido del artículo primero sobre el concepto de posesión de la tierra (...) se deberá probar la posesión del suelo por hechos positivos (...) explotación económica del suelo. (...) por explotación económica deben entenderse aquellos actos como plantaciones, sementeras, ocupación con ganados y todos aquellos que impliquen producción de riqueza en el sentido económico de la palabra.

Nada se opone a que pongamos algunos ejemplos, para orientación de los jueces (...) en una ley como la que estamos

dictando, con finalidades sociales es necesario darle a los jueces una mayor amplitud.

(...) estos tres conceptos, enriquecimiento sin causa, abuso del derecho y fraude a la ley, obedecen a un concepto nuevo del derecho (...) No implican peligro para la sacra propiedad privada, porque nosotros lo que buscamos (...) no es la socialización de las tierras, es la distribución equitativa de la propiedad de la tierra, que es otra cosa.

(...) en lugar de encabezar este proyecto con una formula que diga que la propiedad territorial es función social, es mejor decir (...) que los jueces de tierras aplicaran el derecho, teniendo en cuenta que no debe protegerse el enriquecimiento sin causa, el abuso del derecho y el fraude a la ley.

(...) si es marxista, puede votar este proyecto con la finalidad, no de socializar la propiedad, sino de distribuirla equitativamente. Y si hubiera un conservador católico (...) podía también darle su voto afirmativo con la finalidad cristiana de distribuir la riqueza entre muchos contra el usufructo que de ellas hacen unos pocos (...) debéis reconocer que está bien que hagamos un esfuerzo por democratizar la propiedad privada (...) eso se cumple (...) con la aplicación del precepto sustentado en el artículo primero, que dice que de hoy en adelante no serán poseedores y por consiguiente no son tenidos como propietarios, sino los que están explotando económicamente las tierras.

Es la protección al débil la que siempre ha inspirado al partido liberal (...) la esencia de nuestro partido ha sido en el pasado y en los tiempos actuales, y lo será en los futuros, proteger a los más, a los desposeídos, que son los más, a los que no tienen los medios de producción. Y los hombres del partido liberal han creído siempre que hay que ocurrir a todas las fuerzas del Estado para proteger a esos más, contra los menos.

Creemos si, que es posible, con espíritu democrático, con buena fe, con audacia revolucionaria, corregir las injusticias, y estamos seguros de que se van a ir corrigiendo, porque el futuro de esas

sociedades humanas, de esas sociedades políticas, nos pertenece a los liberales que, en cada caso, vamos a corregir una injusticia social, por los medios aptos, y sin sujeción a ningún dogma establecido” (El Tiempo, 1936, Enero 18, pp. 1, 13-14)

Con argumentos como estos, el proyecto recibió el apoyo en la Cámara, ya que se le habían reconocido las bondades sociales que el gobierno pretendía imprimir en la realidad agraria a través de la nueva legislación sobre las tierras. Sin embargo, su trámite por el Senado, no estuvo exento de fuertes debates en temas como; los aspectos considerados revolucionarios que contenían el proyecto y su contenido.

Durante la sesión del Senado del 9 de noviembre de 1936, en cual se debatía, entre otras, la ley de tierras, el Senador Timoleón Moncada expuso el siguiente argumento en favor de la función social, que contenía el proyecto: —(.) el sentido de la función social que, en resumen, viene a ser la obligación de contribuir al beneficio de la sociedad en un acuerdo con el Estado, que viene a darle un apoyo al individuo” (El Tiempo, 1936, Noviembre 10, p. 7). Al mismo tiempo, el Senador Manuel Del Cristo Pareja, sostenía: —Considero que no se comete ningún atentado contra el derecho público de la nación, expidiendo una ley que viene a favorecer intereses que están hoy en estado de indefensión y ambigüedad” (El Tiempo, 1936, Noviembre 10, p. 7), al referirse a la visión del derecho de dominio que incluía el proyecto. En tanto que el ministro de industrias, Dr. Benito Hernández Bustos, refiriéndose a la principal objeción que se le había creado al proyecto, de contener principios revolucionarios, aseveró —(.) que nada había tan lejos de la realidad como esa objeción porque el proyecto no hacía otra cosa que consagrar principios muy conocidos y usados dentro del derecho positivo colombiano” (El Tiempo, 1936, Noviembre 10, p. 7).

Posteriormente, en defensa del proyecto también estuvo el Senador Rafael Arredondo, su posición quedó consignada en un acta que presentó luego de su voto afirmativo en la sesión del 20 de noviembre, explicándola así:

—El Régimen de tierras, el proyecto más trascendental, el que embarga la atención de todos los colombianos, proyecto que contemplan con temor quienes creen que se va a poner en peligro el derecho de propiedad. Errónea apreciación. A ningún colombiano le va a ser arrebatada su propiedad.

Únicamente se persigue que quienes posean grandes extensiones territoriales, las cuiden, las exploten, las trabajen y que si a ciencia y paciencia el dueño o poseedor permite que sean ocupadas sus tierras por colonos que trabajen y cultiven haya una ley que ampare al creador de riqueza y que impida el abuso del amo que permite la labranza para luego despojar inmisericordemente a quien con su esfuerzo ha logrado plantar unas sementeras y levantar un techo para su familia.

La principal misión u objetivo de esta ley es la de fomentar el trabajo y la explotación de las enormes reservas de tierra que tiene la nación y la de hacer de cada colombiano un propietario, un colonizador, un creador de riqueza.

(...) el legislador (...) debe procurar que la ley no se quede escrita, dictando otras sobre bancos, que facilite al gobierno prestar eficaz ayuda a los hombres que abandonen los centros para ir a la selva a explotar la tierra.

Al votar esta ley, habremos dado el primer paso para el progreso, desarrollo y engrandecimiento nacional (...).

Secundaremos (...) al pueblo colombiano al trabajo.

Fomentaremos campos de producción que contribuyan a facilitar las explotaciones de las grandes riquezas naturales (...).

Aseguraremos así el patrimonio de muchas familias que con tesonero esfuerzo y con eficaz ayuda del Estado conquisten su independencia económica (...).

Aceptamos al capitalista latifundista que utiliza tierras, coloniza y explota las riquezas del suelo, pero combatimos el sistema feudal de acaparamiento de extensiones territoriales para estancar el desarrollo de la riqueza nacional o para explotar al hombre” (El Tiempo, 1936, Noviembre 22, p. 7).

Sin embargo, el proyecto también recibió fuertes críticas durante su debate en el Senado de la República. En este sentido se pronunció el Senador Eduardo López Pumarejo en diferentes ocasiones, aquí algunos de sus argumentos expuestos en la sesión del 2 de diciembre de 1936; —(.) el proyecto de régimen de tierras no resuelve ninguno de los problemas que se han anunciado (...)”. Con respecto, en concreto, al artículo sexto⁸ del proyecto, expuso; —(...) es inconstitucional, (...) es injurídico, (...) es inconveniente, (...) es violatorio de derechos, (...) es perjudicial porque se le quita a la tierra la función de inversión de capitales, (...) es incompleta la ley, (...) es mala porque en diez años no se alcanza a poner en producción toda la tierra” (El Tiempo, 1936, Diciembre 3, p. 7,13).

Al mismo tiempo, el proyecto recibió el apoyo editorial del diario El Tiempo, el cual recurrió a argumentos como; —La ley en cuestión (...) está destinada a transformar la economía colectiva y a darle a la sociedad una fisonomía distinta de la feudal que ahora ostenta sin ruborizarse”. Sostenía que —(.) la reforma agraria ha venido siendo necesidad ya inaplazable, puesto que el régimen actual no sólo esclaviza, encadena y esteriliza la propiedad, sino que la erige en el enemigo jurado del pueblo y de la propiedad común”, y concluye; —Los nuevos principios adoptados por la ley (...) van no solo a imponer la cesación del derecho de propiedad cuando esta no llene plenamente su función social (...) La ley garantiza con eficacia el derecho de los hombres activos, de las unidades productoras, de las inteligencias fecundas, y sanciona el ocio acaparador que deja sin suelo para labrar a los trabajadores indefensos” (El Tiempo, 1936, Enero 22, p. 4).

⁸ Establécese a favor de la nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer la posesión en la forma establecida en el artículo 1º de esta ley, durante diez años continuos.

Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a esta ley.

La extinción del derecho de dominio no tendrá efecto en relación con los siguientes predios:

1. Los que tengan una cabida total inferior a trescientas (300) hectáreas que constituyan la única propiedad rural del respectivo propietario, y
2. Los pertenecientes a las personas absolutamente incapaces o a los menores adultos, cuando la adquisición haya sido a título de herencia o legado, y mientras dure la incapacidad.

Luego, en editorial del 14 de diciembre de 1936, el Diario exhorta a la Cámara para que acoja el texto aprobado por el Senado, aduciendo la necesidad de su pronta expedición, ya que considera que —(.) se prestaría con ello un servicio efectivo a la tranquilidad campesina y a todos los fines que persigue esta ley, a cuyo amparo puede establecerse firmemente lo que más necesitan los hombres de trabajo: orden, normas precisas para la acción de las autoridades y para la defensa de los derechos legítimos” (El Tiempo, 1936, Diciembre 14, p. 4).

Así transcurrió el debate del proyecto en el Congreso de la República, sin contar situaciones adversas para su aprobación, como la presión por parte de algunos parlamentarios, al respecto Tirado (1989), sostiene que:

—(.) un vocero tan influyente entre los terrateniente de la Costa como el veterano senador pedro Juan Navarro, hizo despliegue de todas las mañas de viejo y avezado parlamentario para torpedear el proyecto. Hubo incluso sesiones en las que, con el objeto de dilatar la aprobación, el parlamento liberal se encontró sin quórum” (p. 347).

Al final, —primaron la voluntad gubernamental y la posición de los sectores progresistas” (Tirado, 1989, p. 347) y el 11 Diciembre de 1936 —el proyecto fue aprobado en tercer debate por veintiocho votos contra once negativos” (Anales del Senado, No. 119, p. 1474).

El texto aprobado, contenía entre sus artículos más importantes, los siguientes:

Artículo 1. Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las

plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

El cerramiento y la construcción de edificios no constituye por si solos prueba de explotación económica, pero si pueden considerarse como elementos complementarios da ella.

La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia sea necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trata no haya continuidad, o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser, conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada, y se reputan poseídos conforme a este artículo.

Artículo 2. Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior.

Artículo 3. Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria.

Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.

Artículo 4. Lo dispuesto en artículo 3º no perjudica a las personas que con dos años de anterioridad a la vigencia de esta ley se hubiesen establecido, sin reconocer dominio distinto al del Estado, y no a título precario, en terreno inculto en el momento de iniciarse la ocupación.

En este caso, el carácter de propiedad privada del respectivo globo de terreno sólo podrá acreditarse en una de estas formas:

- a) Con la presentación del título originario, emanado del Estado que no haya perdido su eficacia legal;
- b) Con cualquier otra prueba, también plena, de haber salido el terreno legítimamente del patrimonio del Estado; y
- c) Con la exhibición de un título traslativo de dominio otorgado con anterioridad al once de octubre de 1821.

(...)

Artículo 6. Establécese a favor de la nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer la posesión en la forma establecida en el artículo 1º de esta ley, durante diez años continuos.

Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a esta ley.

La extinción del derecho de dominio no tendrá efecto en relación con los siguientes predios:

1. Los que tengan una cabida total inferior a trescientas (300) hectáreas que constituyan la única propiedad rural del respectivo propietario, y
2. Los pertenecientes a las personas absolutamente incapaces o a los menores adultos, cuando la adquisición haya sido a título de herencia o legado, y mientras dure la incapacidad.

Artículo 9. Es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos, talar los bosques que preserven o defiendan las vertientes de aguas, sean éstas de uso público o de propiedad particular, y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquéllas provengan.

En las hoyas o zonas a que se refiere esta disposición, sólo podrán hacerse desmontes, previo permiso otorgado por el gobierno, con conocimiento de causa, y siempre que las obras que vayan a realizarse no perjudiquen el caudal de las aguas respectivas.

(...)

Artículo 10. El gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sea en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas.

(...)

Artículo 12. Establécese una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1º de esta ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo de lo dispuesto en el mismo artículo. Para los efectos indicados, no se presume la buena fe si el globo general del cual forma parte el terreno poseído está o ha estado demarcado por cerramientos artificiales, o exista en él señales inequívocas de las cuales aparezca que es propiedad particular.

(...)

Artículo 15. Las disposiciones de esta ley no son aplicables a los terrenos situados en las Intendencias y Comisarías y en los Llanos del Casanare ni a los ejidos municipales.

(...)

Artículo 17. Quien posea un predio rural dentro en los términos de los artículos 1º y 4º de esta ley, o presente los títulos de que trata el artículo 3º de la misma, tiene derecho a que la autoridad competente, de acuerdo con las prescripciones de esta ley, suspenda inmediatamente cualquiera ocupación de hecho, esto es, realizada sin causa que la justifique. En consecuencia, formulada la queja, el respectivo funcionario, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su presentación, se trasladará al terreno, a costa del interesado, y efectuará el lanzamiento si se reúnen los requisitos señalados en este artículo.

En estos términos queda reformado, en lo que se refiere a predios rurales, el artículo 15 de la Ley 57 de 1905.

(...)

Artículo 18. La acción de lanzamiento de que habla el artículo anterior, prescribe a los ciento veinte días, contados desde el primer acto de ocupación, y la prescripción se interrumpe con la sola presentación de la demanda.

Artículo 22. En los fallos que se dicten con motivo del ejercicio de cualesquiera de las acciones a que se refiere este capítulo, deberá decidirse concretamente, aun de oficio, si es o no el caso de pagar mejoras, teniendo en cuenta las reglas que pasan a expresarse:

- a) Nadie puede enriquecerse sin justa causa
- b) Es mejora en predio rural, toda obra o labor producida por el esfuerzo humano que tenga un valor económico, considerada en sí misma y en relación con el terreno donde se ha realizado; y
- c) El avalúo de las mejoras comprende los siguiente factores, los cuales deben sumarse:
 - 1. El valor comercial al tiempo del avalúo, de las edificaciones, plantaciones, cerca, acequias, caminos y demás obras y labores útiles existentes, incluyendo, cuando los haya el valor de los frutos pendientes; y
 - 2. El mayor valor efectivo que la tierra hubiese adquirido por el esfuerzo del poseedor.

(...)

Artículo 23. En todos los casos en que, conforme al respectivo fallo, deban pagarse mejoras, labores o expensas de acuerdo con el artículo precedente, no podrá realizarse el lanzamiento sin que tal pago se haya efectuado previamente, y en consecuencia, sólo se extingue el derecho de retención que consagran las leyes anteriores a la presente, cuando se verifique el pago de aquellas.

Artículo 25. Créanse los Jueces de Tierras, encargados de conocer privativamente en primera instancia de las demandas que se promuevan en ejercicio de las acciones que consagra esta ley.

Parágrafo. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial conocerán por apelación de todos los asuntos que conocen en primera instancia los Jueces de Tierras (...).

Artículo 26. Los Jueces de tierras conocerán igualmente de los juicios divisorios de grandes comunidades, a que se refiere el capítulo IV del Título XL del Libro II del Código judicial, y de los juicios de deslinde de tales comunidades.

(...)

(Diario Oficial, 1937, Enero 20, pp. 131-134) (Ver Anexo 3)

Con estas, y entre otras disposiciones, la ley pretendía —modernizar las normas y poner en orden la legislación existente, y fijar unas reglas de juego más claras que las existentes” (Machado, 2009, p 198). Además, el nuevo régimen agrario propendía por;

—(.) aumentar la productividad haciendo que la tierra tuviera destinación económica y al mismo tiempo que cumpliera su función social (...) contribuyó la ley a clarificar situaciones que daban lugar a muchos litigios. En adelante, el colono que beneficiaba económicamente su predio por cinco años tenía la posibilidad de obtener su título del Estado” (Tirado, 1989, p. 348).

En conjunto, las disposiciones de la ley, tenían como objetivo —(.) incorporar a la economía capitalista vastas extensiones agrarias improductivas; legalizar títulos de propiedad a colonos y propietarios y prescribir que el dominio sobre el suelo sería legitimado en cuanto se demostrara la explotación del mismo (...)” (Acevedo, 2007, p. 127). Para Tirado (1998), esta ley puede entenderse en síntesis así:

—En suma la ley 200 de 1936 fue una medida reformista que tomó un sector del partido liberal que buscaba amortiguar la lucha de clases en el campo, aumentar la productividad, dar seguridad a los ocupantes de la tierra y crear formas más expeditas de demostración de la propiedad para los que no la tenían” (p. 268).

Sin embargo, a pesar de las intenciones que sobre las estructuras económicas y sociales existentes pretendía aplicar, el Estado no estaba

dotado de instrumentos, de legitimidad, los recursos y la capacidad técnica para que la Ley tuviera un adecuado cumplimiento.

3.3 El problema agrario no resuelto

La Ley 200 fue sancionada por el Presidente López Pumarejo en Diciembre de 1936, sin embargo solo fue reglamentada hasta el año 1938 por medio del decreto No. 59 de 1938⁹, a pesar que dentro de sus disposiciones se estableció un plazo máximo de sesenta días para su entrada en vigencia, con excepción de los artículos 25 y 28 que regirían a partir de su promulgación. Esto, no obstante, no constituyó el único obstáculo que debió sortear la norma para su implementación. De hecho, el gobierno de López Pumarejo debió decretar una tregua en la marcha de sus políticas reformistas, con el fin de tranquilizar los sectores políticos que sostenían que —(.) había ido demasiado lejos en sus reformas, y que además, les estaba dando exagerado juego político a los comunistas” lo que preocupaba, por —el peligro que esto representaba para la república” (Acevedo, 2007, p. 123).

Con respecto a su reglamentación, los principales aspectos de la Ley 200 precisados por el Decreto 59 de 1938, se pueden ver en Machado (2009, pp. 210-212), de la siguiente manera:

1. La presunción que consagra el artículo 1º de la Ley es legal y por tanto admite prueba en contrario,
2. Las personas que exploten económicamente terrenos baldíos deben solicitar el respectivo título de adjudicación en la forma prevista por las Leyes,
3. En terrenos destinados a la agricultura la ganadería, sólo hay explotación económica cuando las labores agrícolas o la ocupación con ganados se realicen en forma estable y no de

⁹ Fueron además promulgados los Decretos 588, de marzo de 1937; el 650, de 1937; el 744 de 1937; el 1150 y 1229, de 1937, relacionados con los Jueces de Tierras. Solo el Decreto 59 de 1938 reglamentó las demás disposiciones de la Ley.

manera accidental o transitoria (se exceptúan los terrenos en descanso por la rotación de cultivos),

4. La proporción en que deben ocuparse con ganados los terrenos se fija así: en terrenos planos y de primera calidad, una cabeza de ganado mayor por cada hectárea; en terrenos de media calidad, dos hectáreas por cada cabeza, y en terrenos de calidad inferior (...) tres hectáreas por cada cabeza,
5. La presunción a que se refiere el artículo 2º de la Ley no autoriza por sí sola la ocupación en calidad de baldíos, de terrenos incultos a los que sea aplicable dicha presunción,
6. Se precisa lo que constituye título originario expedido por el Estado o emanado de éste para acreditar propiedad privada,
7. Las tradiciones de dominio que deben constar en los títulos inscritos otorgados con anterioridad al 7 de abril de 1937 (...), deben referirse a un lapso de 20 años por lo menos (...),
8. No se entiende por terreno inculto para efectos del artículo 4º de la Ley, el que, conforme a la artículo 1º, se presume poseído por ser necesario para la explotación económica del predio, o como complemento, ni el que deba o pueda mantenerse inculto (...),
9. Las personas que con dos años de anterioridad a la Ley 200 se hubieren establecido sin reconocer dominio distinto al del Estado (...) pueden solicitar ante el respectivo Juez de Tierras (...) se les reconozca el derecho a ser suya la parcela que hayan explotado económicamente (...),
10. La extinción del derecho de dominio o de propiedad que consagra el artículo 6º de la Ley no afecta en ningún caso los terrenos explotados económicamente (...),
11. Para efectos del artículo 9º de esta Ley es prohibido, (...) talar los bosques o florestas de cualquier clase existentes en una zona no menos a 50 metros de ancho situada a cada margen de toda fuente de aguas vivas y de cien metros de radio en los nacimientos de ellas, (...)

Por otra parte, por lo que se refiere a la oposición al gobierno, ésta, fue ejercida tanto desde el interior del partido como desde las fuerzas opositoras quienes desde el principio del gobierno se habían opuesto al carácter reformista y progresista del presidente López Pumarejo. De hecho, ese mismo año —1936—, el Presidente López Pumarejo se ve obligado a anunciar una pausa en su proyecto político, como producto del recrudecimiento de la oposición; de la que al respecto se ha dicho —“(.) fue lo suficientemente fuerte como para frenar la dinámica reformista de López” (Acevedo, 2007, p. 123).

Sí se toman en cuenta las organizaciones y movimientos en torno a los que se habían instituido los propietarios y los gremios desde el principio del gobierno de López Pumarejo, se puede afirmar que existió una férrea oposición a su gobierno. Lo cual se evidencia en organizaciones como la APEN (Acción Patriótica Económica Nacional), de la que hacían parte liberales y conservadores y desde donde se acusaba al gobierno de rebelde, alineado a los bolcheviques y de intentar destruir la propiedad privada en el país. De hecho, entre sus fines se encontraba el de “Impedir que triunfen en Colombia las doctrinas de abolición de la propiedad privada y la desaparición del capital” (Tirado, 1981, p. 109). De igual forma, solo algunas semanas después de posesionado el presidente López Pumarejo se creó la “Liga Nacional para la Defensa de la Propiedad”, que principalmente estaba conformada por cafeteros, así como también en 1943 se creó el “Sindicato Central de Propietarios y Empresarios Agrícolas” con la finalidad de defender los derechos de los propietarios. Es así como los propietarios, capitalistas y empresarios emprendieron una aguda oposición al gobierno de López Pumarejo, que sin embargo no mostró tintes partidistas desde su inicio, a fin de conservar sus privilegios ante eventuales reacciones gubernamentales.

Ahora bien, algunos de los métodos utilizados por los propietarios para repeler la ofensiva del movimiento campesino y que hicieron persistentes los conflictos, estuvieron relacionados con; “tratar de ratificar sus títulos desalojando invasores, en muchos casos entablaron juicios contra los colonos, siempre con el temor a que los tribunales declararan inválidos sus

títulos, y recurrieron a la violencia y a acciones de desahucio en los municipios” (Machado, 2009, p. 200). En medio de estos conflictos, siempre se encontraban las autoridades, quienes en la mayoría de las ocasiones se opusieron a las invasiones y defendieron a los propietarios, los cuales dirigieron sus hostilidades tanto contra los campesinos como contra el partido liberal.

Al mismo tiempo, a parte de los ataques recibidos por los propietarios, se encontraba la enérgica oposición ejercida desde la Iglesia, que defendió los intereses de los propietarios, utilizando las herramientas de intervención política que por años había utilizado¹⁰. Paralelamente y desde los sectores de la izquierda radical, como la UNIR (Unión Nacional Izquierdista Revolucionaria), el Partido Comunista o el PAN (Partido Agrario Nacional) se contribuyó en la politización de los movimientos campesinos. La movilización rural estuvo inducida desde estos sectores políticos y con ello los conflictos por la tierra adquirieron sentido político, a pesar que cada uno de los movimientos tenía un enfoque diferente al problema agrario. Las diferencias propiciaron la dispersión de la protesta campesina, lo que en cierta medida influyó en la división del movimiento, en su debilitamiento a largo plazo y la reducción de la presión de los colonos.

En efecto, la oposición a este gobierno, si bien contó con la enérgica participación de los terratenientes y de los gremios, provino fundamentalmente de los sectores a los que la república liberal había apartado del poder. De esta manera “El conservatismo y la jerarquía eclesiástica fueron, durante todo el período, las principales fuerzas que se opusieron de manera sistemática a la obra adelantada por el gobierno de López Pumarejo” (Acevedo, 2007, p. 123).

Es así como, al margen de estas situaciones, la Ley 200 de 1936 puede considerarse más como una legislación agraria progresista que como una

¹⁰ Desde las parroquias se estimulaba a los propietarios a vincularse a los movimientos que defendían la propiedad privada.

verdadera reforma agraria, lo anterior, debido a la ausencia de un auténtico carácter redistributivo de la propiedad. Empero, no se puede dejar de reconocer bondades coyunturales en torno a la realidad agraria caótica que experimentaba el país.

De acuerdo con este punto, la nueva legislación agraria contenida en la *Ley de tierras*, carecía de un carácter redistributivo —(.) que pusiera al alcance de los arrendatarios, aparceros y peones la propiedad de parcelas que garantizaran su supervivencia” (Acevedo, 2007, p. 127). Al respecto, a partir de la ley se considera que —El equilibrio de poder se movió a favor de los propietarios. Así quedó expresado en la ley 200 de 1936, donde se asumió un compromiso entre los intereses de los colonos y los terratenientes, a favor de éstos” (Machado, 2009, p. 207).

En este sentido, desde el primer artículo de la Ley se presume como dueño al poseedor, mientras explote económicamente las tierras, con lo que se pretendía terminar con los conflictos entre colonos y propietarios. Sin embargo este precepto favorecía a los propietarios, ya que desde 1926 la Corte Suprema de Justicia había establecido que en caso de litigio, quien pretendiera ser propietario debía exhibir los títulos de concesión otorgados por la Corona o la República.

Por otra parte, la impresión de la *función social* a la propiedad, contenida en el artículo 6º de Ley, debía contribuir en el desarrollo económico del país. La productividad de la tierra, que era la pretensión de esta disposición, obedecía a las nuevas realidades capitalistas de la economía, la productividad del campo representaría mayores ingresos y con esto la ampliación del mercado. Este artículo, considerado —el más «revolucionario» de la ley y que por lo demás nunca se aplicó” (Tirado, 1998, p. 267), establecía que el dominio sobre la tierra se extinguiría en el caso que éstas duraran sin explotación económica alguna durante diez años. Al respecto de la aplicación del mencionado principio, Tirado (1998) apunta que —Para darles una destinación económica muchas propiedades fueron destinadas a la ganadería extensiva con una res por una o varias hectáreas” (p. 267).

Al respecto, cabe apuntar que, importantes cambios habría producido la aplicación de este principio, pues antes de la Ley 200, a través del Código Civil el dominio de la tierra se consideraba perpetuo y el poseedor definía la eventual explotación económica de los predios o su improductividad, sin perjuicio de perder sus derechos sobre la misma.

Además, la ley distinguió la propiedad privada de los baldíos poniéndola del lado de los propietarios, tranquilizando el temor redistribuidor de la tierra con la ratificación de los títulos de propiedad. En este sentido, la ley 200 estableció una serie de derechos que favorecían al propietario individual y no a favor de la nación, con esto se anuló automáticamente la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926. Así, solo era necesario presentar título original de propiedad para el reconocimiento del derecho, solo para aquellos predios que hubieran estado en controversia antes de 1935. Para los demás solo era necesario presentar una cadena de títulos que demostraran la posesión durante treinta años, de tal manera que, aceptando como prueba de la propiedad ventas, testamentos y documentos se ratificó la práctica de las usurpaciones de baldíos del siglo inmediatamente anterior.

Si bien, entre las intenciones del gobierno se encontraba la de reemplazar la estructura latifundista del campo, por una favoreciera la pequeña propiedad, con el incremento de las parcelas familiares; a pesar de esta intención del gobierno de construir parcelas familiares, la ley rechazaba el propósito de desintegrar latifundios, siendo esto —deciso para llevar adelante una reforma agraria” (Machado, 2009, p. 208).

Con respecto a las reclamaciones de colonos, la Ley no reconocía las de aquellos que hubieran participado en invasiones después de 1934. Desacelerando así, el movimiento de ocupaciones y calmando a los terratenientes. Con la anulación de la sentencia de la Corte, el argumento de colonos para invadir predios, en calidad de baldíos y reclamar su propiedad, quedaba infundado.

Por otra parte, con respecto a las disposiciones legales de la ley 200, para Machado (2009, p. 199), fue extraño que la Ley indicara que no regiría para los terrenos situados en las Intendencias y Comisarías y en los Llanos de Casanare (lo que hoy es la Amazonía y Orinoquía), ni a los ejidos municipales. Además de excluir también, los terrenos cedidos a Departamentos, Municipios o establecimientos públicos de educación o beneficencia. Con esta disposición se permitió que estas tierras permanecieran incultas, sin que sus dueños perdieran su dominio. El principal argumento expuesto fue la falta de vías de comunicación que permitieran explotarlas. Sin embargo, no tiene justificación tal argumento, dado que las necesidades de estos territorios, eran de la misma naturaleza de aquellos territorios beneficiados por la ley. La legislación anterior a la Ley 200 nunca excluyó ningún territorio, por motivo de sus características, ni por ningún otro aspecto.

Algunas otras consecuencias de la Ley 200 pueden ser, además de no eliminar la posibilidad de nuevos conflictos, la afectación del abastecimiento de alimentos para el consumo interno, como consecuencia de la expulsión de arrendatarios y aparceros, y un gran saldo de campesinos muertos en razón de la lucha por la tierra.

De esta misma forma, Dentro de los pocos efectos positivos derivados de La ley 200, encontramos que favoreció a los colonos, en la medida que —(.) la Ley 200 vino a sacar al colono de su triste condición, por cuanto hacía su lanzamiento tanto más difícil, y de llegar a hacerlo, había que indemnizarle plenamente por toda mejora que hubiera realizado” (Tirado, 1998, pp. 267-268). Este nuevo procedimiento obedecía a las disposiciones contenidas en el Capítulo II de la Ley 200, a través del cual, la decisión del juez que ordenara el lanzamiento debía establecer el pago de mejoras —si era el caso— y estas debían hacerse efectivas para que pudiera ser realizado el lanzamiento por parte de las autoridades. Con esto, se le reconocía al campesino el trabajo que había desarrollado en el territorio invadido.

Además, la parcial aplicación de la norma, —~~contin~~uyó notablemente a disminuir los conflictos agrarios del periodo”¹¹ (Tirado, 1989, p. 347). Al respecto, Bushnell (2007) indica que —~~C~~ualquiera que hubiesen podido ser las razones precisas —y la recuperación económica sin duda fue una de ellas—, el descontento agrario disminuyó visiblemente en los años posteriores a la expedición de la ley de reforma agraria de 1936” (p. 270).

Igualmente, con la Ley 200 ~~(...)~~ al presumir que son de propiedad privada los predios que están económicamente explotados. Quién comprobara que por cinco años había explotado económicamente un predio, tenía derecho a adquirir el dominio, si había obrado de buena fe” (Tirado, 2009, p. 348), hubo un tímido reparto agrario y con este —~~L~~os campesinos y jornaleros obtuvieron (...) mejores condiciones de trabajo, y en algunos casos, el reparto de la tierra” (Palacios & Safford, 2002, p. 536).

Si bien, la Ley 200 ratificó la estructura agraria basada en las grandes propiedades, no se abstuvo de promover —~~e~~l fomento de la productividad y el uso económico adecuado de la propiedad sobre el concepto de la función social de ella, con lo que los títulos se ratificaban si la tierra se usaba en agricultura y ganadería” (Machado, 2009, p. 209).

Por lo que se refiere a la causas del fracaso de la iniciativa agraria de López Pumarejo, algunas son expuestas por Acevedo (2007) así.

El liberalismo, prisionero de la división, no pudo concretar un proyecto de reforma agraria a la medida del que habían esbozado dirigentes como Alejandro López, Jorge Eliécer Gaitán y otros miembros de la izquierda. Sin embargo, la Ley 200, en medio de sus limitaciones, apuntaba a reducir el gran poder político y social

¹¹ La solución coyuntural de los conflictos existentes se explica, en parte, de esta manera; —~~a~~ política de parcelación de haciendas y la Ley de tierras fueron efectivas para poner fin a los conflictos con colonos. Entre 1934 y 1940 el gobierno compró 240 haciendas para parcelarlas y más de 11.000 campesinos, incluyendo colonos que participaron en los conflictos, obtuvieron títulos de propiedad, en especial en Cundinamarca y Tolima” (Machado et al, p. 214).

de los terratenientes y sus abusos contra los colonos y los campesinos sin tierra, objetivo que solo se cumplió parcial y temporalmente, ya que la implementación de cualquier ley está supeditada a la existencia de una voluntad política a favor de la misma, y el gobierno López Pumarejo, en su último año y medio, (...) perdió su iniciativa y capacidad reformadora ante el avance de las fuerzas moderadas de su propio partido. Así, las aspiraciones campesinas fueron nuevamente aplazadas, aunque durante el gobierno López Pumarejo sus problemas no fueron tratados con medidas de fuerza o de represión. Tuvieron un respiro, más no la resolución de su aspiración central: la propiedad de la tierra que cultivaban. (pp. 127-128).

Por otra parte, Álvaro Tirado (1998), reconoce que:

Los resultados fueron contradictorios¹² y de hecho disminuyó la importancia de formas como la aparcería. Sus consecuencias

¹² Al respecto de estos resultados contradictorios de la Ley 200, Machado (2009, pp. 212-213) cita a Aguilera Camacho de esta manera:

Señala que produjo efectos contrarios a los de su intención “buscar el progreso del país y la mejora de las condiciones de vida del hombre campesino”. Los efectos contrarios de su intención los resume así:

- No se logró la explotación económica del suelo, ni se cambió el concepto de la posesión inscrita en la aplicación de la Ley;
- No se amparó al pequeño propietario, ocupante de buena fe, ni se le estableció en su parcela;
- No se consiguió el aumento de la producción, ni se mejoró el estándar de vida del campesino pobre;
- No se realizó la reversión a favor del Estado de los predios no explotados económicamente.

Como efectos contrarios a su finalidad establece:

- Convertir a los hombres vinculados al campo como arrendatarios o aparceros en peones asalariados, en tráfugas de su hogar, como consecuencia de la acción defensiva adoptada por los propietarios de la tierra para impedir que Ley amparara en determinadas ocasiones a quienes pretendieran alegar prescripción adquisitiva a su favor u otras ventajas, como pago de mejoras,
- La aplicación de la Ley afianzó el principio de la posesión inscrita en vez del criterio de posesión, explotación económica, consagrado en el artículo 1º, por la interpretación que la jurisprudencia dio al artículo 3º, que saneó títulos viciados y vigorizó el principio tradicional de la propiedad

fueron positivas para la clase dominante, en la medida en que el reformismo y el proceso creciente de industrialización que absorbió mano de obra del campo, no dejaron cristalizar un movimiento nacional agrarista, ni una acción revolucionaria de las masas campesinas. (p. 268).

De esta manera, el problema agrario y la propuesta de solución planteada durante la primera administración de López Pumarejo, se puede concluir así;

Fue claro que el gobierno de López Pumarejo trató de solucionar el problema para poder impulsar el desarrollo económico y social, pero no tuvo la capacidad de abrir caminos a la reforma agraria, dado el gran poder de la clase terrateniente en la estructura del Estado (Machado, 2009, p. 213).

Machado (2009) hace uso de la síntesis que de este proceso hace Catherine Legrand, así:

Examinada a distancia y retrospectivamente, la significación de la Ley 200 para el desarrollo rural de Colombia estribó en su legitimación a las estructuras que entonces prevalecían. Confirió base legal a muchas propiedades constituidas mediante la apropiación de baldíos durante el periodo de crecimiento de las exportaciones agrarias. Al reforzar la posición económica y política de las elites terratenientes, la Ley 200 de 1936 creó el escenario para el desarrollo futuro del campo colombiano con base en grandes propiedades privadas (p. 195).

No obstante, la política agraria contenida en la ley 200 de 1936 trascendía las fronteras temporales del gobierno de Alfonso López Pumarejo. De esta manera, terminado su primer gobierno y con exiguos resultados reformistas sobre la estructura agraria, fue elegido en 1938 como Presidente Eduardo Santos Montejó.

La elección Eduardo Santos Montejó como sucesor de Alfonso López Pumarejo, obedeció a la necesidad manifiesta de consolidar la *pausa* decretada por el mismo López Pumarejo en 1936 e inducida por los sectores opositores a su gobierno y sectores de su mismo partido. Santos se había convertido en el líder de los sectores más derechistas del partido liberal y por tanto era el indicado para detener el impulso reformista del gobierno de López Pumarejo.

Con el compromiso de imponer la calma política, Santos no ofreció grandes reformas, por el contrario aspiraba a consolidar lo que hasta entonces habían conseguido los gobiernos de la República Liberal y —reglamentar y materializar en obras concretas, aquellos principios adoptados como enseñanza por el liberalismo, evitando en lo posible tocar aquellos puntos que suscitaban enconadas polémicas y reacciones peligrosas de la oposición” (Acevedo, 2007, pp. 130-131). Con este nuevo escenario político y Santos como —poco amigo de los cambios radicales o de las reformas que pusieran en peligro la estabilidad política del país”, a fin de —bajar el nivel de las tensiones y de los conflictos partidistas y sociales” (Acevedo, 2007, p. 32), la aplicación de legislación agraria fue objeto de la *pausa* que él representaba.

En efecto, como la reforma agraria nunca figuró en la agenda de la administración Santos, el desarrollo de la Ley de tierras no fue objeto de su programa de gobierno. Con ello, entendido como falta de voluntad política para llevar a cabo las disposiciones de la legislación agraria, la implementación de la Ley se estancó.

Posteriormente, reelegido López Pumarejo en 1942, —“(.) muchos colombianos esperaban o temían que López Pumarejo reasumiera la labor reformista que no había terminado al finalizar su primer mandato” (Bushnell, 2007, p. 276). Sin embargo, en términos de legislación agraria, en medio de un gobierno agobiado por los escándalos y las presiones, y la reacción de los terratenientes a la Ley 200 de 1936, se dictó en 1944 la Ley 100 como una revisión con carácter regresivo de la primera.

Con esta Ley, que es considerada —La reacción de los terratenientes a esa Ley (la 200 del 1936), y el cambio de circunstancias socioeconómicas” (Rodríguez, 1989, p. 385), se transformó la orientación de la legislación agraria, buscando —(.) obtener la asociación de propietarios y cultivadores mediante el establecimiento de los contratos de «aparcería», de celebración forzosa, que ampararan al dueño de las tierras contra los tenedores que establezcan mejoras de carácter permanente” (Rodríguez, 1989, p. 385).

Al respecto, Machado (2009) señala que

No fue extraño que (...) que la SAC¹³ y la Federación Nacional de Cafeteros adelantaran una campaña ante las autoridades para que se recuperaran legalmente los contratos de aparcería. De allí nació la Ley 100 de 1944, que buscaba defender a los terratenientes contra los arrendatarios y aparceros que trataban de asumir la posición de colonos, a tiempo que pretendía solucionar la escasez de mano de obra (p. 216).

Sobre los antecedentes ligados íntimamente con los efectos de la Ley 200, añade:

Las posibilidades creadas por la Ley 200 de 1936 y la falta de documentos que probaran por escrito la celebración de los contratos de aparcería permitió a arrendatarios y aparceros declararse en muchos casos poseedores de la tierra que ocupaban y solicitar la prescripción adquisitiva del dominio establecida en el artículo 12 sobre los terrenos trabajados durante varios años. La reacción de los propietarios fue el desalojo violento de aparceros y arrendatarios, lanzando un flujo creciente de campesinos hacia las ciudades y otras regiones. Ello se tradujo en una escasez de mano de obra junto con el avance de las

¹³ Sociedad de Agricultores de Colombia

relaciones salariales, especialmente en la caficultura, lo que hizo cada vez más difícil la obtención de trabajadores a través del arrendamiento y la aparcería. Se originó así el reclamo de una legislación que permitiera un enganche seguro de la mano de obra para las labores agropecuarias (p. 231).

En consecuencia, la nueva legislación era entonces una legislación convenida con los grandes propietarios del campo, en tanto apuntaba a resolver problemáticas que en los cuarenta eran evidentes, como la escasez de mano de obra en las haciendas y la disminución de la producción de alimentos básicos por parte de los campesinos. Así, se dirigía a resolver las dificultades por las que pasaban los propietarios, ya que la escasez de mano de obra se traducía en salarios más altos y en la improductividad de las tierras. El debate sobre los contratos del sector rural cobró vigencia, con lo cual era preciso legislar sobre la materia, y justamente el gobierno propuso en 1944 un proyecto con el que abiertamente buscaba ganarse el apoyo de los propietarios, —(.) expidió el Decreto 2356 (...) Este Decreto presentado al Congreso, en forma de proyecto de Ley (...) configuró la ley 100 de ese año” (Machado, 2009, p. 232).

Dentro del texto de la Ley 100, se destacan las siguientes disposiciones:

Artículo 1. Declárese de conveniencia pública el incremento del cultivo de las tierras y de la producción agrícola por sistemas que entrañen alguna especie de sociedad o de coparticipación en los productos, entre el arrendador o dueño de tierras y el cultivador, tales como los contratos de aparcería y los conocidos según la región, como de agregados —porameros”, arrendatarios de parcelas, vivientes mediasqueros, cosecheros¹⁴, etc. Con este fin,

¹⁴ Los contratos de aparcería, arrendamiento o compañía; de usanza común en el campo colombiano, eran acuerdos legales en los cuales el propietario de las tierras cedía temporalmente un terreno al campesino, a cambio de una participación en los beneficios generados por su explotación. La denominación de estos contratos variaba con respecto a las diferentes regiones del país, de esta manera, esta misma modalidad contractual se conocía también como; contratos de agregados porameros, arrendatarios de parcelas, vivientes mediasqueros y contratos de cosecheros. Asimismo, al campesino que explotaba la

las instituciones oficiales o semioficiales de crédito procederán a acordar con el Gobierno los medios de otorgar, en las mejores condiciones económicas, prestamos a los cultivadores de la tierra por los dichos sistemas.

Artículo 2. Los contratos a que se refiere el artículo anterior deberán constar por escrito (...)

Artículo 3. Se entenderán incorporadas en todo contrato de la especie indicada en los artículos que anteceden las siguientes previsiones, que son de orden público económico y no podrán ser renunciadas por el respectivo arrendatario, aparcero, agregado, porambero, cosechero, viviente, mediasqueros, etc, (...)

Artículo 5. En ningún caso se presumirá el derecho del cosechero, (...), etc., a establecer cultivos de tardío rendimiento como café, cacao, plátano, etc., ni mejoras de carácter permanente, (...)

Artículo 6. El arrendador o dueño de tierras podrá dar por terminado el contrato y pedirá el lanzamiento del cultivador, (...) etc., cuando éste o cualquiera otra persona autorizada o tolerada por él, establezca en el periodo cultivos tardíos de rendimiento o mejoras permanentes, no estipuladas en el contrato (...)

Artículo 9. Toda prestación de servicios personales del cultivador, aparcero, (...) etc., en beneficio exclusivo del arrendador (...) será regida por las normas legales que regulen el contrato de trabajo, y dará lugar a las indemnizaciones, prestaciones o auxilios correspondientes, pero solamente en los días o períodos en que se realice aquel (...)

Artículo 10. Extiéndese a quince años el término de la prescripción extintiva del dominio o de propiedad a que se refiere el artículo 6º de la ley 200 de 1936 (...)

Artículo 13. La acción de lanzamiento por ocupación de hecho en predios rústicos, solo podrá ejercerse por quienes posean tales predios en los términos de los artículos 1º, 4º, 11, 13 y 14 de la ley

tierra bajo vínculos contractuales de esta naturaleza, se le llamaba en razón de su región; arrendatario, aparcero, agregado, porambero, cosechero, viviente, meiasquero, o, cultivador.

200 de 1936. Con todo, hasta el 1º de mayo de 1947, también podrán ejercerse acción de lanzamiento por ocupación de hecho los dueños de tierras que tengan en explotación económica, en los términos ya expresados, una cuarta parte, por lo menos, de la extensión total de sus terrenos.

Artículo 14. Las disposiciones de la ley 200 de 1936, y las que las complementan, desarrollan y reglamentan, serán también aplicables a los terrenos situados en la intendencia del Chocó, a partir del 1º de enero de 1945 (...)

Artículo 17. Las parcelaciones a que se refieren los artículos siguientes, tendrán por objeto principal el incremento de la producción agrícola, mediante la adjudicación de tierras (...) a los trabajadores que carezcan de ellas y comprueben su capacidad para explotarla económicamente.

Artículo 18. Declárese de utilidad pública e interés social la adquisición del Estado de tierras incultas o insuficientemente explotadas, pertenecientes a particulares (...)

Artículo 21. (...) En Todo contrato de adjudicación de parcelas a que esta ley se refiere, se estipulará precisamente que el beneficiario deberá someterse a las condiciones que el gobierno imponga y en particular, a la especie de cultivo que debe emprender y desarrollar (...)

Artículo 23. El gobierno procurará, (...) que las parcelas se adjudiquen con la dotación agrícola (...)

Artículo 32. El Instituto de Crédito Territorial y el Banco Agrícola Hipotecario podrán otorgar préstamos (...) para la construcción de viviendas campesinas en las parcelas adjudicadas (...)

Artículo 33. Los titulares del derecho de dominio o propiedad sobre predios rurales, que hayan realizado la explotación económica de los mismos durante el tiempo indicado en el artículo 6º de la ley 200 de 1936, y en la forma en esa y en esta ley previstas, podrán obtener la declaración judicial de haber realizado la explotación económica (...) y en consecuencia el terreno objeto

de tales declaraciones se hallará libre por diez años de la acción extintiva de dominio que consagra el artículo 6º de la ley referida.

Artículo 35. Cuando se trate de ocupaciones de hecho realizadas sobre terrenos explotados económicamente, o sobre los reservados según el artículo 1º de la ley 200 de 1936, que estén debidamente cercados, el ocupante, al ser lanzado, no tendrá derecho a que se le pague mejoras, a menos que éste demuestre o aparezca claramente que procedió de buena fe.

(...)

(Ortega, 1980, pp. 52-59) (Ver Anexo 4)

En tal sentido, los aspectos centrales contenidos en la Ley 100 son: —la declaratoria de utilidad pública de los contratos de aparcería y similares, la extensión a quince años del término de la prescripción extintiva de dominio a que se refiere el artículo 6º de la Ley 200 de 1936 y aspectos relacionados con la política de parcelaciones” (Machado, 2009, p. 232).

En general, mediante la Ley 100, que se consideró una contrarreforma agraria, —(.) los arrendatarios no tenían derecho a sembrar sino cultivos de cosecha anual so pena de expulsión, y se extendió a quince años el término de extinción de dominio sobre propiedades incultas, que antes era de diez años” (Rodríguez, 1989, p. 385). Además, la ley —(.) reglamentó las parcelaciones, sistema consistente en que el Estado podía comprar tierras a particulares para luego darlas en venta y a crédito una vez parceladas, o en arrendamiento, para ser destinadas a fines agrícolas” (Rodríguez, 1989, p. 385). Con estas disposiciones, la legislación fue regresiva, en tanto se destinó a dar seguridad a los propietarios y los abrió las puertas el mercado de la propiedad rural.

A partir de la ley 100 de 1944, con la restitución de los contratos de aparcería, se consolidaba la sujeción del campesino al terrateniente. Y respecto a esta, Machado (2009, p. 216) señala que definía los derechos y obligaciones de los trabajadores y garantizaba el derecho de propiedad, al

tiempo que fue la culminación de la nueva alianza entre gobierno y propietarios de la tierra a partir de 1936.

Al respecto de los contratos de aparcería, declarados a partir de la Ley 100 de utilidad pública, debían ser escritos por un juez o notario, y recobraban sistemas de producción con relaciones sociales premodernas. Esta modalidad contractual, permitía al propietario mantener la producción de alimentos en las fincas y conservaba al trabajador —atada a una tierra que no le pertenecía, pero que le brindaba una subsistencia mínima y lo mantenía en la pobreza” (Machado, 2009, p. 233). De esta manera, se corregía la insuficiencia de mano de obra y se incrementaba el nivel de producción agrícola, a través de la continuidad de un sistema precapitalista respaldado en un nuevo marco legal, a la vez que se apaciguaba el temor de los latifundistas de la persistencia de los conflictos agrarios.

Esta revisión de la ley 200 de 1936, evidencia que tanto las repercusiones de la guerra internacional en Colombia que consumieron la atención del presidente López Pumarejo como la falta de condiciones, le impidieron resucitar el proyecto reformista de su primera administración. Su carácter *contra-reformista* está contenido por sus disposiciones, ya que —(.) en realidad hizo más complicado para los campesinos el proceso de reclamación de terrenos de haciendas” (Bushnell, 2007, p. 276). Además, a partir de aquí, —No solo se retrocede en materia de legislación agraria, al excederse el plazo de la extinción del dominio (...), sino que el país inicia un proceso de conservatización que lo llevará a la dictadura y a la ingobernabilidad política” (Machado, 2009, p. 219).

Por otra parte, a través de su artículo 10º, se extendía el término de prescripción de la extinción de dominio, que la Ley 200 había establecido en diez años si la propiedad no era explotada. Con la extensión a quince años del término para la prescripción del dominio, el proceso de reversión de la propiedad al dominio público de las tierras no explotadas, nunca se llevo a cabo. La ampliación se hacía para los predios explotados por sistemas de

aparceros, agregados, arrendatarios, etc., que eran prácticamente todos los predios rurales del país.

La disposición legal de considerar de utilidad pública e interés social la adquisición por el Estado de tierra incultas o insuficientemente explotadas perteneciente a particulares, para ser parceladas, (artículo 18), tenía como objetivo incrementar la producción agrícola. Las parcelas entregadas tendrían una cabida de 25 a 100 hectáreas, por periodos de hasta cincuenta años.

Alberto Aguilera, en Machado (2009), con respecto a la Ley 100 señala:

(...) la primera parte de la ley tiende a corregir los perjuicios que para la producción y la vida del hombre campesino trajo la Ley 200; se opta por fomentar el cultivo bajo dos formas: la primera, aceptando la tierra como facto de renta, y el ausentismo del propietario, dejando que ella se explotara por medio de contratos entre el dueño y el pequeño agricultor. El estímulo a esta clase de contratos fue la ampliación a quince años de la extinción del dominio. La segunda parte de la Ley cambia la finalidad de las parcelaciones al declarar de utilidad social todas las tierras del país incultas o insuficientemente explotadas, dejando a criterio del gobierno la insuficiencia de la explotación. (...) Y concluye: —La Ley en sí, no tiene ningún aspecto que la oriente hacia la solución del difícil problema agrario del país” (pp. 237-238).

Sobre la ley 100, Tirado (1998) concluye que:

La Ley 100 de 1944 sancionada por el presidente López, que había impulsado la anterior, borró con el codo lo que había escrito con la mano, y con el objeto de dar seguridad a los terratenientes, reglamentó el contrato de aparcería. Asimismo, amplió el término para la extinción del dominio de los predios incultos (p. 268).

De tal forma, durante los gobiernos de Alfonso López Pumarejo, si bien se legisló sobre la cuestión agraria del país; pocas son las consecuencias estructurales sobre la realidad del campo en Colombia. Las expectativas generadas por un gobierno que afrontó los problemas sociales, tal vez como ningún otro de su época, fueron opacadas por el esperanzador pero ineficiente marco normativo que terminó siendo la ley 200 de 1936. Varias razones explican el texto final de la ley 200, entre estos están; el liberalismo dividido entre diferentes corrientes doctrinales con visiones antagónicas del problema agrario, los sectores latifundistas enfilados, arremetiendo en contra de cualquier acción positiva del Estado que modificara su situación privilegiada de propietarios, el partido conservador como principal fuerza política opositora al gobierno y sus intenciones reformistas, y en general la presión ejercida desde los centros de poder que veían amenazados sus intereses socioeconómicos con cualquier cambio en las reglas que imperaban en la realidad y las relaciones del campo.

De sus intenciones, se puede decir que fueron tímidas, frente a la situación real de los minifundistas, colonos y trabajadores del campo. Si bien introdujo la función social de la propiedad, con finalidades tanto sociales como económicas, esta disposición nunca se cumplió porque los terratenientes se idearon los mecanismos para pasar sus actividades como de provecho económico. Hizo el lanzamiento de colonos, un proceso más dispendioso, habiéndole reconocido ciertos derechos y la posibilidad de alegar su propiedad. En caso de que los lanzamientos se llevaran a cabo, debían reconocerse las mejoras que los campesinos hubieran ocasionado en los terrenos. Por un lado, pocos fueron los campesinos que consiguieron la propiedad sobre los terrenos que trabajaban y por el otro, los conflictos agrarios solo se resolvieron de manera coyuntural.

Sin embargo, habría sido otra la realidad si el gobierno no hubiera decretado la pausa en el proceso progresista de reconocimiento de derechos, inducida por los grupos económicos y políticos que veían en riesgo sus posesiones y privilegios, ya que la aplicación de la norma perdió respaldo gubernamental y esto la hizo más vulnerable al fracaso y a los efectos parciales.

Con el retorno de López Pumarejo al poder en 1942 y los ánimos políticos exacerbados por un posible resurgir de la *revolución*, la presión de las elites latifundistas promovió la revisión de la legislación agraria contenida en la ley 200. Con carácter regresivo y conservador la revisión desencadena en la expedición de la ley 100 de 1944 que revierte la posición privilegiada del terrateniente y remata el poco terreno ganado por las masas populares. Esta ley es la evidencia del poder de las elites económicas y políticas, que una vez más conseguían a costa de todo imponer sus intereses por encima de los de las mayorías poco privilegiadas por las acciones positivas del Estado.

La legislación agraria de López Pumarejo, si bien corta en sus efectos, sí contribuyó a revelar la realidad feudal del campo colombiano. Renovó la legislación agraria, despertó en el movimiento campesino el interés por el reconocimiento de sus derechos y la necesidad de ajustar las instituciones a las realidades económicas y sociales del país.

4

REFORMA AGRARIA Y LIBERALISMO

“Mi liberalismo ha sido antes que todo, una actitud ante los problemas de la vida nacional, un criterio para juzgarlos y resolverlos, más que una adhesión a determinado cuerpo de doctrinas políticas”

Los gobiernos de Alfonso López Pumarejo se han distinguido en la historia como los periodos de mayores transformaciones sociales del siglo XX en Colombia. La agitación política y social presenciada durante los años treinta y cuarenta del siglo XX dan cuenta de un lapso histórico especialmente convulsionado, el discurso agitador del Presidente López Pumarejo, le otorga la trascendencia. Sin embargo una mirada retrospectiva a la acción política de López Pumarejo deja entrever que sus efectos no fueron más que una pseudo pacificación de una época especialmente convulsionada.

Las reformas y políticas adelantadas por los gobiernos de López Pumarejo necesitaban de una ideología de cambio, ya que en el panorama político colombiano estaban enquistadas las costumbres conservadoras, desde la instauración en 1886 de la Regeneración y prolongadas por casi medio siglo. A pesar que, Olaya Herrera iniciara la República Liberal y abonara el terreno para el gobierno de López Pumarejo, su administración se caracterizó por mantener una acción moderada que incluso coincidía hasta cierto punto con la línea ideológica precedente. Esa ideología de cambio, a los gobiernos de Alfonso López, se la aportaba el Partido Liberal a través de su sector más progresista.

Por su parte, el liberalismo colombiano había adoptado desde la convención de Ibagué de abril de 1922 un ideario moderno, con el cual cambió su rumbo; corriendo sus límites ideológicos un poco más hacia la izquierda. Después del conclave liberal de Ibagué, —(.) el partido liberal optó por la vía civil, electoral, para conquistar el gobierno y adelantar los cambios necesarios para la democratización del país (...) Allí el partido liberal modificó las bases de su programa abandonando el credo liberal clásico al proponer expresamente: «nacionalización de los servicios públicos, e intervención del Estado» (Tirado, 1989, pp. 320-321). Ahora el liberalismo se apersonaba de las causas sociales, a fin de revertir los orígenes históricos de los conflictos

que se gestaban en el espectro de la clase social moderna; como la que empezaba a aparecer en Colombia.

De esta forma, los nuevos postulados liberales adoptados a partir de 1922, como la defensa de las reivindicaciones populares, el compromiso con los valores democráticos y el intervencionismo, dotaron al Partido de un acervo ideológico que tuvo vigencia en el contexto político y social que vivía el país, para la época. Con respecto a la cuestión agraria, dado que en el campo ya comenzaban a producirse enfrentamientos, a partir de la Convención se propuso una legislación respecto al tema, que reconociera y revirtiera la realidad agraria colombiana.

Es por tanto que, el proyecto del estatuto agrario, giraba en torno a la propiedad territorial y a la colonización que favoreciera la obtención y seguridad de la pequeña propiedad; a la vez que a —la reglamentación del arrendamiento de predios rústicos, de manera que queden garantizados los derechos y obligaciones del arrendatario, y no esté a merced de los arrendadores» (Tirado, 1989, p. 321).

De hecho, el Partido Liberal colombiano, venía siendo influenciado con anterioridad al gobierno de López e incluso de la República Liberal, por las corrientes doctrinales que se paseaban por el contexto internacional lo cual le permitió asimilar experiencias de otras latitudes. Por ejemplo, la revolución rusa había sido contemplada con agrado por un sector del Partido, a pesar del desconocimiento que se tuvo de la misma en el país, así como también tuvo acogida dentro del liberalismo el Manifiesto de los estudiantes de Córdoba, Argentina, de 1918¹⁵. Sobre el problema agrario, la experiencia de la Revolución mexicana influenció al liberalismo, en tanto llamó la atención por la problemática agraria que había sido tratada en la Constitución

¹⁵ El Manifiesto de Córdoba, es el resultado de la Revolución Universitaria o del movimiento de reforma universitaria de 1918 de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), a través del cual los estudiantes universitarios liderados por Deodoro Roca, entre otros líderes universitarios, abogaron por la modernización científica, el cogobierno y la autonomía universitaria. Este movimiento se extendió a los demás países latinoamericanos, convirtiéndose en el símbolo de la rebeldía estudiantil del continente. En Colombia, Germán Arciniegas fue uno de sus divulgadores; especialmente en la revista *Universidad*.

mexicana de 1917 y que posteriormente, durante el gobierno de López Pumarejo y en la reforma de 1936 había sido objeto de debate.

Por otra parte, la juventud liberal anterior a la instauración de la República Liberal, y que durante esta conformaría el ala más progresista del Partido, estuvo influenciada en gran medida por las doctrinas apristas. El movimiento aprista, había sido creado por Víctor Raúl Haya de la Torre en México y con proyecciones continentales; y en general promulgaba una posición anti-imperialista, reconocía el problema indígena y llamaba al cambio revolucionario. Este sector progresista del liberalismo venía siendo formado principalmente en el Externado de Colombia y en la Universidad Libre, en donde se estudiaban nuevas tendencias del derecho; como las del tratadista francés Léon Duguit¹⁶ y las corrientes positivistas europeas. Así mismo, en términos del derecho constitucional, se asimiló la corriente socialdemócrata de la constitución alemana de la República de Weimar promulgada en 1919, que influyó notablemente en la Reforma constitucional de 1936.

Sin embargo, la colectividad era una comunidad heterogénea, en donde confluían entre otras, las divisiones por razones ideológicas o por diferencias de intereses. Las escisiones al interior del Partido, fueron una constante antes y durante el gobierno de Alfonso López; más que nunca, cuando el gobierno agitaba los temas de mayor sensibilidad social, política y económica. La confrontación se agudizaba ante la posibilidad de cualquier transformación considerable de la realidad política o socio-económica del país, entre las facciones que propendían por la subsistencia de tales realidades y las progresistas. En el liberalismo de entonces, confluían —(.) caudillos supérstites de la Guerra de los Mil Días con fogosos dirigentes recién regresados de la universidad, banqueros y sindicalistas, liberales manchesterianos y liberales socialistas, dirigentes agrarios y terratenientes” (Tirado, 1989, p. 320). Esta permanente división fue la que le impidió al

¹⁶ Léon Duguit, (1859-1928) fue jurista y político francés cuyo pensamiento se incluye en la corriente del sociologismo político, en tanto trata de elaborar una doctrina del Derecho y del Estado a partir de la naturaleza social del fenómeno jurídico. A través de su teoría, afirma que la solidaridad social es el fundamento y la única fuente del Derecho. Como docente, a partir de 1911 emprendió un periplo internacional dictando conferencias con el fin de impartir lecciones en torno a su pensamiento. En 1920 y en 1921, visitó Colombia.

gobierno que sus reformas fueran más profundas, obstáculo reforzado por la oposición enérgica que ejercieron el partido conservador y la Iglesia. Sólo los ataques del conservatismo y el clero en contra de la reforma constitucional y la ley de tierras lograron unir el partido y por lo menos de manera oficial respaldar las iniciativas de López Pumarejo.

Asimismo, dentro de partido, López Pumarejo sólo contó con el apoyo de la izquierda liberal y de las juventudes progresistas. Aunque, por fuera contaba con el apoyo de las masas populares. Especialmente, —Durante la discusión de la ley de tierras, hubo una oposición feroz en lo doctrinario” (Titado, 1989, p. 325), que evidenciaba las fricciones que dentro de la misma colectividad se producían como resultado de los múltiples intereses que encarnaban los miembros del partido.

En este escenario, de un partido liberal fuertemente influenciado por los fenómenos políticos que el mundo estaba experimentado, con lo cual la colectividad había renovado sus lineamientos doctrinales en 1922 y intensamente dividido por las diferencias ideológicas que existían entre sus propios miembros; el gobierno de López Pumarejo logró concretar un primer estatuto agrario en 1936. Acerca del proceso que dio origen a la ley de tierras, Ardila (2003) se refiere así:

La ley 200 de 1936 era, políticamente, la resultante de dos fuerzas: la batalla del agrarismo mexicano y la dura realidad del campesinado colombiano que Gaitán, en sus combates de la Unión Nacional de Izquierda Revolucionaria UNIR, convirtió en la tesis central del agrarismo colombiano (p. 481).

Así, la Ley 200, además de ser la primera reglamentación de la enmienda constitucional de 1936, al imprimirle la función social a la propiedad, se convertía en la herramienta del gobierno para acabar con el ausentismo de los terratenientes. De esta forma, en teoría, se acabaría con la república señorial sobre la que el conservatismo había montado su largo poder; dado que —La parcería, el concierto, el duro trato a los indígenas y peones, la injusticia social en el campo, eran la base material y social de la hegemonía conservadora” (Ardila, 2003, p. 496).

De hecho, el presidente López Pumarejo desde el momento de su posesión reconocía la importancia de atender el problema agrario, ya que constituía una de las áreas críticas de la problemática nacional. En su discurso de posesión se refirió al tema en los siguientes términos:

La propiedad, tal como la entiende el gobierno, no se basa únicamente en el título inscrito, sino que tiene su fundamento en la función social que desempeña, y la posesión consiste en la posesión económica de la tierra por medio de hechos positivos de aquellos a que sólo da derecho el dominio, como la plantación o sementera, la ocupación con ganados, la construcción de edificios, los cercamientos y otros de igual significación (Ardila, 2003, p. 488).

Más adelante, en mensaje al Congreso de 1935 el presidente desarrollaba su posición en torno al problema agrario, en el que manifestaba:

Dos asuntos de grave importancia para la República van ligados expresamente a la existencia y el desarrollo de los conflictos por la propiedad de la tierra: unos, el criterio de autoridad que emplea el gobierno, ciñéndose estrictamente a las normas vigentes y desalojando por medio de la fuerza armada a los ocupantes de determinadas tierras sin distinguir si lo son de buena fe o usurpadores; y otro, que es la esencia misma del problema: los títulos, la extensión y el alcance de la propiedad privada (Ardila, 2003, p. 497).

De esta manera, y con respecto a la visión del gobierno sobre el problema agrario y su solución, en la Ley 200 se consagra la función social que debía cumplir la propiedad. Así, lo más importante era que el estado se desprendiera de los baldíos, legislara sobre el sector rural y lograra la reversión de las tierras no explotadas; con el principio de la función social de la propiedad, se acusaba al Estado a crear y garantizar este derecho.

Si bien, el concepto de función social no se encuentra consignado tácitamente en el articulado de la Ley 200, esta Ley desarrolla la nueva visión

de la propiedad contenida en la enmienda constitucional que el liberalismo había adelantado en 1936. Desde esta visión, el aprovechamiento económico de la propiedad rural, constituía el método a través del cual, aquellos que no aprovecharan su propiedad debían ceder el dominio para que quienes no contaran con dicho derecho pudieran acceder a él y con ello garantizar sus derechos a la propiedad y al trabajo. En un escenario social como el que abatía el campo colombiano de la década de los treinta, el reconocimiento de estos derechos constituía un verdadero avance para acabar con la estructura latifundista y feudal que impedía el desarrollo del campo.

Al respecto de esta nueva concepción de la propiedad privada, en donde estaba garantizada como una función social que implicaba obligaciones, Tirado (1989) señala que una de las principales influencias doctrinales en esta materia fue la escuela «solidarista» de Léon Duguit, de quien apunta que concebía la libertad como un deber, como una función social y no como un derecho. Tirado (1989), rescata textualmente los siguientes apartes del pensamiento de Duguit:

(...) no puede decirse en verdad que el hombre tiene un derecho al ejercicio de su actividad; es preciso decir que tiene el deber de ejercerlo, que tiene el deber de no dificultar la actividad de los demás, el deber de favorecerla y ayudarla en la medida de lo posible (pp. 322-323).

Tirado (1989) añade de Duguit —(.) que el derecho a trabajar se entiende como una obligación social, que no está permitido el derecho a la holgazanería y que la obligación del trabajo se hace extensiva a todas las clases sociales”, y concluye —Pueso, el hombre propietario de un capital no puede dejarlo improductivo, puesto que la propiedad tiene una función social” (Tirado, 1989, p. 323).

Este, fue de los modernos principios sociales y progresistas que se introdujeron tanto en la Reforma Constitucional como en las leyes agrarias, impulsado por una generación que se alejaba del liberalismo clásico y que por el contrario se identificaba con las corrientes sociales y renovadas del liberalismo. Esta era el ala más progresista del liberalismo colombiano, sobre

la cual el gobierno de López Pumarejo logró perfeccionar sus más ambiciosas reformas.

Precisamente, estas nuevas concepciones políticas obedecían a la reorganización a la que el Estado estaba viéndose obligada, a partir del surgimiento de los derechos sociales. En el caso colombiano, tales derechos venían demandándose por las clases menos favorecidas dadas su vulnerabilidad social y su tutela estatal, hacía parte de la evolución de los derechos fundamentales. De esta manera, los derechos sociales, no son más que la respuesta del Estado a las necesidades de clases populares, que hasta ese momento venían sufriendo de las consecuencias de la instauración de unas instituciones inspiradas en el liberalismo clásico. El Estado de corte liberal-individualista se había construido al amparo de las corrientes ideológicas que habían inspirado las Revoluciones liberales del siglo XVIII.

Precisamente, este no era sólo el caso colombiano, la construcción de Estados inspirados en los discursos liberales de los siglos XVII y XVIII fue una constante en la América española, que a partir de sus procesos de independencia vieron en estos movimientos su principal fuente de inspiración. El proceso, sin embargo, no resultó del todo exitoso, y fue el que permitió que en las realidades políticas, sociales y económicas de los nuevos Estados, se enquistaran estructuras caducas desarrolladas durante el periodo colonial. Sobre este proceso hace referencia Palacios (1999) citando a Samuel Huntington, así:

La experiencia latinoamericana es el reverso de la de Estados Unidos. Después de la independencia, los Estados Unidos continuaron, esencialmente, regidos por las mismas instituciones políticas que prevalecieron antes de la independencia, instituciones perfectamente acordes con la sociedad. Al momento de la independencia, los países latinoamericanos heredaron y mantuvieron una estructura social esencialmente feudal. Sobre esa estructura social, intentaron imponer instituciones republicanas copiadas de la Francia revolucionaria y de los Estados Unidos. Semejantes instituciones no tenían sentido en una sociedad

feudal. Aquellos esfuerzos republicanos tempranos dejaron la América Latina con gobiernos débiles que, hasta el siglo XX, carecieron de poder para modernizar la sociedad. Gobiernos liberales, pluralistas, democráticos, sirvieron para perpetuar una estructura social anticuada. Así, se despliega en América Latina un conflicto inherente entre los objetivos políticos propios de Estados Unidos –elecciones, democracia, gobierno representativo, pluralismo, constitucionalismo- y sus objetivos sociales -modernización, reforma, bienestar social, distribución más equitativa de la riqueza, desarrollo de una clase media- (pp. 231-232).

Es así, como la Ley 200 de 1936 pretendía revertir el sistema feudal de la estructura social del campo colombiano, que había sido sostenida precisamente por las instituciones creadas a través de las corrientes ideológicas de las Revoluciones liberales; como la Americana o la Francesa. Con principios renovados que abogaran por un modelo de Estado Social, en donde a través de la justicia social se reencontrara el consagrado principio liberal de la igualdad, se pretendía dar respuesta a las necesidades de la nueva clase social emergente, producto de los importantes cambios sociales y económicos que venía sufriendo el país.

Al respecto de esta mutación a la que se vio enfrentado el Estado, de unas instituciones inspiradas en el liberalismo clásico, por unas que giraran en torno a la defensa de los principios de libertad, igualdad e inclusión social; Aguilera & Espino (2010) apuntan:

(...) las Revoluciones Liberales significaron la apertura hacia la construcción de una nueva forma de Estado basado en el establecimiento de garantías y seguridades a la libertad personal (derechos políticos y civiles), donde el Estado era considerado un mal necesario al que debía someterse a fuertes restricciones: se lo consideraba un simple medio para que el hombre realice sus fines, por lo tanto; su intervención debía ser limitada, idea expresada en el principio *“laissez faire, laissez passer”*, en donde la

preocupación principal es el hombre y su libertad, sacrificando para ello la actividad estatal.

Si bien es cierto que el Estado Liberal-individualista fue garante de los derechos del hombre, esta libertad desbordante tutelada por los Estados burgueses, permitió que, en su nombre, se ultrajara una de las bases de la democracia: la igualdad entre los hombres, es decir, la igualdad filosófica en la libertad. De esta manera, el Estado vigilante de los derechos humanos descuidó en el fondo, el derecho tal vez más importante de la humanidad: la igualdad, que al lado de la libertad, forman el pensamiento filosófico jurídico de la democracia.

En efecto, la iniciativa capitalista burguesa (*liberalismo económico clásico*) auspició que los poderosos abusaran de su poder en agravio del sector social obrero más frágil y vulnerable. Así, el Estado liberal-individualista no contempló la necesidad de garantizar las relaciones sociales que serían consecuencia de esa nueva percepción de Estado y se convertiría en un instrumento del cual se valdrán los burgueses para defender su propiedad privada e incluso instrumentalizar el trabajo ajeno.

La nueva situación de injusticia social engendrada por el establecimiento de un Estado de exclusión social trajo consigo la respuesta de los desheredados y desfavorecidos socialmente; quienes lucharon por la reivindicación de sus derechos, la erradicación del Estado burgués liberal y el establecimiento de un nuevo modelo de Estado basado en los principios de igualdad, solidaridad y justicia social (pp. 49-50).

De esta manera, las iniciativas agrarias de López Pumarejo, que pretendían revertir la estructura latifundista que regía el campo colombiano; pueden entenderse como la respuesta a la que el Estado estaba siendo obligado a dar, con el fin de garantizar y tutelar los derechos sociales, desconocidos legal y políticamente. Los gobiernos de López Pumarejo, con respecto al problema agrario, intentaron superar el subdesarrollo legal que impedía el

reconocimiento estatal de los derechos sociales. El modelo político del Estado colombiano, que restringía el intervencionismo, había permitido que las relaciones sociales se erigieran en beneficio de favorecidos y en perjuicio de los menesterosos. Con respecto a la cuestión agraria, en este modelo estatal —el latifundio había tenido a la iglesia como soporte y, básicamente, al conservatismo como vocero” (Ardila, 2003, p. 503), y fue a través de los postulados de un liberalismo renovado que los estatutos agrarios de López Pumarejo pretendieron reconciliar la igualdad con la justicia social. En este punto, en donde los nexos de la acción política de López Pumarejo —en relación a la cuestión agraria— y la ideología, encuentran su vértice.

A través de la filosofía política y jurídica de John Rawls, que intenta reconciliar los ideales de libertad e igualdad, se puede entender este fenómeno, en los siguientes términos: —(.) Ni individualismo exacerbado, ni igualitarismo que dé lugar a la uniformidad, la mediocridad y la anulación de diferencias. Ni individualismo que venda la igualdad a cambio de libertad total, ni igualitarismo que venda la libertad y la descarte” (Aguilera & Espino, 2010, p. 51). La propuesta filosófica de Rawls permite superar la tradicional contraposición entre libertad e igualdad, e interpretar los intentos que se han hecho en dirección de reconocer los principios sociales con el fin de consolidar la igualdad en los Estado contemporáneos.

De esta manera, la orientación social y la acción política de los gobiernos de López Pumarejo, puede entenderse como la reconfiguración del Estado colombiano en torno al reconocimiento de su papel interventor en la vida social, como producto de los ideales gestados en las luchas sociales. De esta manera,

(...) los derechos sociales son reconocidos por el nuevo Estado protector el cual, no sólo participa como árbitro en las relaciones capital-trabajo sino que además planifica y regula la cultura y la familia, imprimiendo fuertes restricciones a los clásicos derechos liberales en pro del bienestar social (Aguilera & Espino, 2010, p. 52).

Sin embargo, la legislación agraria de López Pumarejo contenida en los estatutos de 1936 y 1944, puede tener una interpretación a través de algunos de los principios del liberalismo clásico. La interpretación social y económica de las Leyes 200 y 100 de 1936 y 1944 respectivamente, pueden evaluarse en el marco del liberalismo clásico, ya que, por un lado constituyen algunas de las disertaciones filosóficas de John Locke en torno a la propiedad. Y por otro, las intenciones económicas que contenían las dos legislaciones agrarias, obedecen al principio clásico del liberalismo, de la propiedad individual. En cuanto a las implicaciones que sobre la economía debía tener tanto la Ley 200 como la ley 100, amparadas en una ideología de corte socialista, estas consolidaban el modelo capitalista ya existente.

Las intervenciones que sobre la estructura del campo efectuaban las nuevas legislaciones, a la sombra de unas intenciones sociales, afianzaban el modelo económico existente. Lo innovador del proyecto, era que humanizaba el modelo económico; en el sentido que reconocía los derechos sociales mínimos que apuntaban al mejoramiento de la calidad de vida de los que hasta entonces no encontraban ningún beneficio en el universo legal agrario.

Desde el punto de vista de la propiedad y su tutela estatal, la filosofía de Locke, consignada en el Segundo tratado sobre el gobierno civil; considera la propiedad —en específico sobre la tierra—, como el resultado del trabajo que cada persona imprima en esta. Al respecto, Locke (2010), indica —(.) Toda porción de tierra que un hombre labre, plante, mejore, cultive y haga que produzca frutos para su uso será propiedad suya”, y añade —(.) Dios, y su propia razón, ordenaron al hombre que éste sometiera la tierra, esto es, que la mejorara para beneficio de su vida, agregándole algo que fuese suyo, es decir, su trabajo” (p.38). Por lo tanto, desde el punto de vista de la explotación de la tierra y su derivado derecho de dominio o propiedad, —el trabajo lo que da derecho a la propiedad, y no los delirios y la avaricia de los revoltosos y los pendencieros” (Locke, 2010, p. 39).

En cuanto a la protección y el reconocimiento por parte del Estado de la propiedad, desde la perspectiva de Locke, se considera que —(.) el grande y principal fin que lleva a los hombres a unirse en Estados (*Commonwealths*) y

a ponerse bajo un gobierno es la preservación de su propiedad (...)” (Locke, 2010, p. 124). De tal forma, es el Estado, desde este punto de vista, quien debe garantizar la integridad y protección de la propiedad, que siempre debió estar reconocida en estos términos.

Ahora bien, la Ley 200 de 1936 en tanto pretendía reconocer la propiedad de la tierra como producto de su explotación económica, y la extinción del dominio sobre aquellas tierras que permanecieran incultas con el fin de castigar su improductividad; adquiere una interpretación liberal, desde la perspectiva clásica de Locke. Por lo tanto, la legislación agraria dispuesta a través de la Ley 200, obedece a la consolidación del modelo liberal clásico —a partir de la filosofía de Locke— de la institución de la propiedad y el papel de garante que sobre esta debe ejercer el Estado.

Por otra parte, desde el punto de vista económico, tanto en la Ley 200 de 1936, como en la Ley 100 de 1944, se resaltan las aspiraciones que sobre la economía se pretendían obtener en torno a la realidad capitalista que se venía consolidando en el país. En la exposición de motivos del Proyecto presentado en 1935 sobre régimen de tierras por los ministros Darío Echandía y Benito Hernández B., se puede leer como objetivo el siguiente:

(...) la cuestión o problema agrario (...) que el gobierno aspira a solucionar en forma que consulte la justicia social, que de a la propiedad rural seguridad jurídica dentro de un concepto de aprovechamiento económico de la tierra, y que termine con el sistema económico semifeudal y antieconómico existente, así como con el régimen de hecho que impide en algunas regiones el trabajo ordenado y fecundo (Anales de la Cámara de Representantes, No. 15, p. 113).

De la misma manera, el artículo primero de la Ley 100 de 1944, consagra de conveniencia pública del incremento del cultivo de las tierras y la producción agrícola, y para ello reglamenta sistemas contractuales entre los campesinos y los propietarios de la tierra. En el articulado se lee textualmente así:

Declárese de conveniencia pública el incremento de las tierras y de la producción agrícola por sistemas que entrañen alguna especie de sociedad o de coparticipación en los productos, entre el arrendador o dueño de las tierras y el cultivador, tales como los contratos de aparcería y los conocidos, según la región, como agregados —porañeros”, arrendatarios de parcelas, vivientes mediasqueros, cosecheros, etc (...) (Diario Oficial, 1945, Febrero 6, p. 434).

De esta manera, la legislación de 1936, en tanto pretendía insertar las grandes extensiones de tierra incultas en la productividad, estableciendo que aquellos territorios que no fueran explotados pasarían al dominio público, desarrollaba y consolidaba el modelo económico capitalista. El aprovechamiento de las tierras y la expansión de la frontera agrícola garantizaba la producción de bienes de consumo interno y externo; la producción agrícola garantizaba la satisfacción de la demanda interna de alimentos, que repercutía en la estabilidad de indicadores macroeconómicos como la inflación y la disminución de la dependencia de mercados externos, a la vez que permitía la consolidación de productos para el comercio internacional, como el café. De esta manera, económicamente el gobierno pretendía asegurar; empleo, productividad y comercio internacional, que a la vez se tradujeran en abonos positivos para las finanzas públicas.

Por su parte, la Ley 100 de 1944, que reglamentaba los contratos del campo, entre los propietarios y los cultivadores, procuraba suplir la escasez de mano de obra que sufría el campo colombiano, en parte por la incertidumbre que habían provocado algunas disposiciones de la Ley 200 de 1936, para con ello aumentar la productividad y responder a las necesidades del mercado interno. Al mismo tiempo, reglamentó la política de parcelaciones, con el objetivo de adquirir tierras para luego entregarlas a los campesinos y así destinarlas con fines agrícolas. En general, —estuvo dirigida a dar seguridad a los terratenientes y a facilitarles el mercado de la propiedad rural” (Rodríguez, 1989, p. 385).

Así, la legislación agraria de López Pumarejo, a la vez que impulsaba el reconocimiento del derecho a la propiedad, imprimiéndole la función social; pretendía revertir las viejas estructuras caducas y con ello romper las formas atrasadas de producción. De esta manera, a la sombra de la tutela de los derechos sociales se impulsaba una nueva estructura económica en el campo colombiano; primero, haciendo que las tierras incultas se incorporaran productivamente (Ley 200 de 1936), y más tarde, revertir el problema de la escasez mano de obra inducida por la inseguridad jurídica que rondaba el campo, producto de las aspiraciones del estatuto agrario de 1936, con la reglamentación de contratos entre propietarios y trabajadores (Ley 100 de 1944).

Por otra parte, la regulación de la economía que el gobierno López Pumarejo ejerció vía la legislación agraria, puede entenderse como —(.) el Estado que asume la tarea de dirigir la economía (...) bajo la forma de Estado socialista, y, si bien de manera más tenue, en referencia solamente al sistema distributivo y no al productivo, en el llamado *Sozialstaat*, o Estado social o Estado de justicia, promovido por los partidos socialdemócratas” (Bobbio, 2000, p. 175).

De esta forma, en relación con las transformaciones sufridas por el Estado liberal, y en este caso por el Estado colombiano y sus instituciones, a partir de la acción política de los gobiernos de López Pumarejo, Bobbio (2000) apunta:

(...) aquí se presentan dos interpretaciones opuestas según si se juzguen favorablemente o no las transformaciones acontecidas en referencia al Estado liberal (libelista en lo interior y en todo caso proteccionista hacia el exterior); aquellos que los interpretes benévolos llaman Estado de justicia social —que recogió algunas de las mayores deformaciones del Estado capitalista en beneficio de las clases menos favorecidas—, es para los críticos de izquierda que no renunciaron al ideal del socialismo o del comunismo, el —Estado del capital”, el llamado *capitalistate*, el —capitaque se ha hecho Estado” (Habermas), o con una expresión menos reciente

pero retomada continuamente, el Estado del —capitalismo organizado” (Hilferding), un sistema de poder, en sustancia, del cual el sistema capitalista se sirve para sobrevivir y continuar prosperando, como condición para su propia “valorización” en una sociedad en la cual a través de la democratización de las estructuras de poder, la fuerza del antagonismo (el movimiento obrero), creció enormemente (pp. 175-176).

Considerando que, la acción política de López Pumarejo puede relacionarse ideológicamente con dos tendencias doctrinales antagónicas, como lo son; el liberalismo clásico, y las corrientes socialistas de las tendencias progresistas del derecho, producto de las luchas sociales y los excesos del modelo resultante de las revoluciones liberales de los siglos XVII y XVIII, corresponde revisar el contraste y la relación de estas dos variables teóricas, expuesto por Bobbio (2008) así:

(...) la relación entre liberalismo y socialismo desde el inicio fue una relación de antítesis completa, y no sólo como se podría pensar dentro de la doctrina marxiana o marxista. La manzana de la discordia es la libertad económica que presupone la defensa a ultranza de la propiedad privada. Por cuantas definiciones se puedan dar del socialismo del siglo pasado (y han sido dadas centenares), por lo menos hay un criterio distintivo constante y determinante para distinguir una doctrina socialista de todas las demás: la crítica a la propiedad privada como fuente principal de la —desigualdad entre los hombres” (para retomar el célebre discurso de Rousseau) y su eliminación total o parcial como proyecto de la sociedad futura. La mayor parte de los escritores socialistas y de los movimientos que se inspiraron en ellos han identificado al liberalismo, con razón o sin ella —más ciertamente en el plano histórico con la razón— con la defensa de la libertad económica y por consiguiente de la libertad individual como única garantía de la libertad económica entendida a su vez como presupuesto necesario para el desarrollo real de todas las demás libertades.

Mientras la relación entre liberalismo y el socialismo fue de antítesis completa, (...) la relación entre socialismo y democracia más bien fue de complementariedad (...) para reforzar el nexo (...) se sostuvieron dos tesis; ante todo, el proceso de democratización habría producido inevitablemente o por lo menos habría favorecido el advenimiento de una sociedad socialista, basada en la transformación del instituto de la propiedad y en la colectivización al menos de los principales medio de producción; en segundo lugar, sólo la llegada de la sociedad socialista habría reforzado y ampliado la participación política y por tanto hecho posible la realización plena de la democracia (...). Con base en esas dos tesis la indisolubilidad entre la democracia y el socialismo fue demostrada (...).

El hecho de que movimientos antitéticos como el movimiento liberal y el movimiento socialista hayan abrazado el ideal democrático al extremo de dar origen a regímenes de democracia liberal y a regímenes de democracia social si no socialista (...), puede hacer pensar que desde hace dos siglos la democracia es una especie de común denominador de todos los regímenes que han existido en los países económico y políticamente más desarrollados. (...) La democracia social pretende ser, respecto a la democracia liberal una fase superior en cuanto incluyó en su declaración de derechos los derechos sociales además de los de libertad (...) (pp. 88-94).

En síntesis, establecer nexos ideológicos con la acción política de López Pumarejo sobre el problema agrario colombiano, demanda el reconocimiento de las corrientes clásicas del liberalismo y al mismo tiempo de las corrientes ideológicas que incorporaban lo social; surgidas a partir de las luchas populares inducidas por los resultados excesivos del modelo estatal liberal-individualista. De esta hibridación doctrinal se valió el partido liberal colombiano para recobrar vigencia entre el electorado y adelantar las políticas que permitieran dar respuesta a las necesidades propias de la sociedad colombiana en los albores del siglo XX. Sin embargo, no fue en

ningún caso, la implantación radical del modelo económico, político o social, de ninguno de estos espectros ideológicos.

De tal forma, el liberalismo comandado por López Pumarejo e impartido en la cuestión agraria, obedeció al de un partido enfrentado a la disyuntiva de la modernización ideológica o resignarse a desaparecer de la escena política del país. El liberalismo de los años veinte y treinta del siglo XX, debió responder a los interrogantes y a las necesidades de los nuevos sectores que irrumpían en el escenario de la sociedad. Desde el siglo XIX, la sociedad venía experimentando fuertes cambios, al tiempo que se desarrollaba el capitalismo, se agudizaban las desigualdades; entre una burguesía poderosa en ascenso y un amplio sector obrero cada vez más indefenso. Ante esta situación, el Estado debía asumir nuevas funciones que revirtieran tal situación, y para tales efectos un sector del liberalismo se apersonó de las reivindicaciones populares; con la adopción de modernos principios sociales. La respuesta democrática, a la luz de tal modernización ideológica, fue el desarrollo del socialismo democrático y el constitucionalismo social. En la cuestión agraria, la ley 200 de 1936 desarrolló el primero, y la Reforma constitucional de 1936 el segundo.

Este proceso es descrito por Tirado (2003), así:

—.(.) el Partido Liberal Colombiano captó la situación y al mismo tiempo que sostenía sus principios clásicos, adecuó su programa y su práctica y de nuevo se hizo vocero de los intereses de populares manifestados en el campesinado y en sectores sociales que, como el proletariado y las clases medias comenzaban a irrumpir en la vida política” (p. 512).

Finalmente, López Pumarejo terminó acudiendo tanto a los principios clásicos del liberalismo como a los principios sociales promulgados a partir del viraje ideológico del Partido Liberal hacia la izquierda en 1922, para actuar frente a la cuestión agraria del campo colombiano. A través de los estatutos agrarios de 1936 y 1944, y de la introducción de la función social que debía cumplir la propiedad en la Constitución, se aspiraba a poner fin a la estructura latifundista, feudal y ambigua que impedía el desarrollo social y económico

del campesinado colombiano. En definitiva, resolver la cuestión agraria hacía parte de los compromisos que el liberalismo colombiano había adquirido, en el momento que se apersonó de los ideales gestados en las luchas sociales, y para esto se valió de los fundamentos ideológicos que mejor surcaran el camino. De esta forma, se puede afirmar que —Durante la Revolución en Marcha, y con la reforma constitucional y las leyes y políticas que la desarrollaron, el Partido Liberal Colombiano dio el paso democrático del liberalismo tradicional al liberalismo social” (Tirado, 2003, pp. 518-519).

5

CONCLUSIONES

La acción política de los gobiernos de Alfonso López Pumarejo de 1934 y 1942, estuvo dirigida, desde su discurso y su iniciativa política y legislativa a introducir una transformación del Estado Colombiano con el fin de adecuar las instituciones que regían la vida del país a las realidades políticas económicas y sociales del mismo. El contexto nacional, en que se desarrollaron los gobiernos de López Pumarejo, en lo social y económico exigía la intervención decidida del Estado en las relaciones del capital, la tutela y el reconocimiento de los derechos sociales que a las mayorías se les habían desconocido. En lo político, como parte de la República Liberal que sucedió el imperio del ideario conservador, López Pumarejo representó la materialización política de las ideas liberales que abogaban por un giro del liberalismo clásico hacia uno que se apoderará de los intereses populares y reivindicara las causas de las masas colombianas. López Pumarejo promovió la creación de instituciones inspiradas en modernos principios liberales que dieran cabida al intervencionismo y la cuestión social, en oposición al modelo de Estado concebido a partir de las premisas clásicas del liberalismo, que habían influenciado el Estado colombiano hasta entonces.

A través del liberalismo social que abanderaba López Pumarejo, y que durante sus gobiernos (1934-1938 y 1942-1946) se puso en marcha, se pretendió reconocer y resolver institucionalmente los problemas que aquejaban el país. Al amparo del Estado ideado a partir de la Constitución conservadora de 1886, que restringía la capacidad de intervención estatal y de la acción política de gobiernos con minúsculos intereses sobre los derechos y las políticas sociales; se gestó en el país una basta clase social desposeída y con esta, un ambiente de injusticia y exclusión social generalizado.

Dentro de las áreas críticas de la problemática nacional, se encontraba la cuestión agraria, que turbaba la tranquilidad del campo colombiano en tanto las tensiones entre campesinos y terratenientes se propagaba por el territorio nacional. La estructura de la tenencia de la tierra en Colombia, para la década de los años treinta, ya erigía sobre el latifundio, en perjuicio de los campesinos que en la mayoría de los casos escasamente contaba con la

tierra necesaria para su supervivencia. En general, el panorama del campo colombiano consistía, en grandes extensiones de tierras no explotadas, condiciones de vida indignas de los campesinos minifundistas y explotación de los campesinos por parte de los terratenientes a la luz de vínculos contractuales de naturaleza colonial. Esta realidad estaba amparada por la aquiescencia estatal dado el subdesarrollo legal que formulaba y regulaba la estructura y las relaciones del campo. El malestar de las masas populares radicaba en la escasa legislación que los protegiera de las injusticias de los patronos y la falta de voluntad de revertir la estructura de la hacienda por la de las parcelas familiares.

Ante la realidad, los conflictos agrarios se intensificaron y atomizaron desde los años veinte, enfrentando campesinos y terratenientes por el dominio de la tierra. La falta de explotación económica de las grandes propiedades frente a la necesidad de los campesinos de parcelas para labrar, hacían cada vez más tensa la vida del campo. La improductividad de las grandes haciendas y la necesidad del campesinado de acceder a las parcelas que le garantizaran la supervivencia, fue el punto de inflexión para que las invasiones de los campesinos a los latifundios, no se hicieran esperar. Los enfrentamientos entre campesinos y terratenientes se intensificaron en la medida que la legislación amparaba los intereses de los latifundistas, quienes usaban las disposiciones legales y su poder gamonal para expulsar a los invasores por la fuerza y sin reconocer el trabajo que los campesinos habían ejecutado en las parcelas. En Colombia, parecía que los únicos económicamente explotados eran los campesinos.

Para López Pumarejo, la realidad de los campesinos no podía esperar, era fundamental dotar al Estado de las herramientas necesarias para intervenir las relaciones en el campo y revertir la estructura latifundista. El interés por resolver la cuestión agraria puede interpretarse desde lo social y lo económico, en tanto debían resolverse las injusticias sociales de los campesinos y además debía incluirse la mayor cantidad de tierras en el proceso productivo. Para López Pumarejo, el Estado debía contar con la capacidad legal de defender los intereses populares y modificar la estructura

del campo. López Pumarejo estimuló notablemente la lucha por la tierra de los campesinos y la reivindicación de los derechos sociales.

De tal forma, López Pumarejo pretendió suplir el vacío legal con la Ley 200 de 1936, que paradójicamente el Congreso llamó: —sobre régimen de tierras”, y no de —Reforma Agraria”, lo que desde el principio dejaba ver lo mucho que distaba de ser una verdadera solución para el problema del sistema latifundista. El producto legal de la primera administración de López Pumarejo con respecto a la cuestión agraria, contenido en el estatuto de 1936, fundamentalmente desarrolló el nuevo principio de la propiedad contenido en la Reforma constitucional del mismo año; principio a partir del cual la propiedad debía cumplir una función social. Este fue uno de los novedosos principios incluidos en la Constitución, a través de la cual el liberalismo había concretado su proyecto de inyectarle ideas sociales a la institucionalidad colombiana, y desarrolló el constitucionalismo social.

La Ley 200 de 1936, fue la respuesta gubernamental del compromiso que el gobierno había adquirido a partir de un discurso en el que se hacía vocero de los intereses populares manifestados en el campesinado y los nuevos sectores sociales que irrumpían en la escena política del país. De la misma forma, la Ley 200 de 1936 pretendió ser la concreción del liberalismo social que el Partido Liberal colombiano venía promulgando, desde cuando a principios de siglo había decidido girar a la izquierda e incluir en su credo modernos principios sociales.

En general, las disposiciones legales de la Ley 200, establecían que la propiedad privada de la tierra se presumía en cuanto esta se estuviera explotando económicamente, a través de hechos positivos (plantaciones, sementeras ganados, etc.), con el fin de incorporar a la productividad las grandes extensiones de tierras incultas. Aquellos territorios que no fuesen explotados económicamente se presumían baldíos. Sin embargo, la Ley 200 estableció un plazo de diez años partir de su vigencia, para ejercer la posesión de los predios en los términos económicos que se establecían. Cumplido el plazo, la extinción del derecho de dominio o de propiedad, se

establecía a favor de la Nación, a fin de que el predio entrara a dominio del Estado con el carácter de baldío. Para el caso de los campesinos que invadieran predios de propiedad privada no explotados por su dueño, —“ayendo de buena fe” que se trataban de tierras baldías, y los explotaran económicamente en los términos de la Ley por cinco años continuos, establecía que debía prescribirse el dominio a favor de estos sobre las tierras que estuvieran explotando. Además, la Ley 200 dispuso que en caso de lanzamiento de campesinos, se debía reconocer y pagar las mejoras que se hubieren desarrollado en el terreno, para poder llevarse a cabo tal procedimiento por las autoridades competentes. Con el fin de dirimir los litigios que tuvieran lugar a partir de las disposiciones de la Ley, se establecía la creación de Jueces de Tierras, quienes conocerían en primera instancia tales procesos.

Sin embargo, si bien el contenido legal de la Ley 200 no constituía una reforma agraria, en tanto carecía de carácter redistributivo, sí contenía aspectos jurídicos que apaciguarían la lucha por la tierra, pero la aplicación de las disposiciones fue parcial, por tanto sus efectos sobre la cuestión agraria fueron difusos. Por otra parte, el gobierno de López Pumarejo debió, por factores ajenos a su voluntad, decretar una pausa en el proceso reformador que venía adelantando, con lo cual la aplicación de la Ley 200 se vio seriamente afectada. De esta manera, terminado el primer gobierno de López Pumarejo y elegido presidente Eduardo Santos, la aplicación de la norma fue aún más decadente, ya que en la agenda de gobierno de Santos, no estaba contemplado el proyecto de la reforma agraria y la problemática del campo. De tal forma, los efectos que sobre la vida del campo pudo surtir la Ley de tierras de 1936, son restringidos y contradictorios.

De esta manera, de la ley 200 de 1936 se puede decir que fue el primer intento por superar el subdesarrollo legal que imperaba en la vida agraria del país, pero que sin embargo, sus efectos en el campo colombiano fueron eminentemente coyunturales. La más ambiciosa pretensión de la Ley 200, que era la de incorporar al dominio de la nación las tierras que permanecieran incultas, nunca se aplicó; bien por falta de voluntad de las

autoridades de todos los ordenes, o bien por la falta de infraestructura institucional que permitiera su aplicación. Además, de las estrategias de las que los propietarios se valieron para evadir la aplicación de este artículo, cómo ocupar vastas extensiones de tierras con ganados.

Por otra parte, la Ley 200 rechazó el propósito de desintegrar latifundios, con lo que definitivamente impedía el incremento de las parcelas familiares, y confirmaba el sistema latifundista basado en la hacienda que imperaba en el campo colombiano. La desintegración de los latifundios era decisiva para llevar acabo una verdadera reforma agraria, lo que ratifica que la Ley 200 de 1936 debe considerarse más como una legislación progresista que como una verdadera reforma agraria. Coyunturalmente, la Ley 200 al solo reconocer las reclamaciones de colonos que hubieran participado en invasiones hasta 1934, desaceleró el movimiento de ocupaciones, con lo cual se redujeron los enfrentamientos entre colonos y propietarios; dando cuenta de una pseudo pacificación del campo. Pseudo pacificación, en tanto que la situación no eliminaba la posibilidad de futuros enfrentamientos. Lo que sí está claro es que la Ley 200 produjo fue una afectación en el abastecimiento de alimentos para el consumo interno, la escasez de mano de obra y buen saldo de campesinos muertos producto de las luchas en el campo.

No obstante, la Ley 200 de 1936 en cierta medida, dignifico la condición de los campesinos, en tanto que hacía su expulsión más difícil y en caso de tal había que indemnizarle por todas las mejoras que hubiera adelantado en el terreno. Con las nuevas reglas para los lanzamientos, se sacó a los campesinos de su triste condición de desprotección legal, al momento de ser expulsados de las tierras que hubieran ocupado. Por ultimo, definitivamente la Ley 200 promovió el fomento de la productividad y el uso económico adecuado de la propiedad, sobre el concepto de la función social que ella debía cumplir.

Así, con ley 200 de 1936 el liberalismo no pudo concretar el proyecto de la reforma agraria que patrocinaba, primero como producto de las grandes divisiones dentro del partido y luego con la parcial aplicación de la norma.

Ahora bien, no se puede desconocer que López Pumarejo trató de solucionar el problema agrario, para promover el desarrollo económico y social del país. La desaceleración de la iniciativa y actividad reformadora del primer gobierno de López Pumarejo, desde finales de 1936, influyó drásticamente en la concreción de una verdadera solución al problema agrario. Hasta aquí, los campesinos habían conseguido cierto alivio, sin embargo, su principal aspiración que era la propiedad de los terrenos que trabajaban, seguía aplazada.

Más adelante, en la segunda presidencia de López Pumarejo (1942-1946), se dictó por iniciativa gubernamental, un segundo estatuto agrario conocido como la Ley 100 de 1944, como respuesta a la presión que los propietarios y terratenientes habían ejercido sobre el gobierno. El ambiente de inseguridad jurídica que reinaba las relaciones del campo y sobre la propiedad de los terrenos, junto con la escasez de mano de obra; todos, efectos adjudicados a la Ley 200 de 1936, obligaron al gobierno a revisar el estatuto agrario dictado en su primera presidencia. Si la Ley 200 resultó no ser el remedio de los problemas del campo, la Ley 100 fue un retroceso en el camino hacia el reconocimiento de los derechos sociales del campesinado y la clase trabajadora.

Por lo que se refiere a la Ley 100 y sus implicaciones, esta disponía principalmente la conveniencia pública del incremento de los contratos de aparcería, con la finalidad de proteger a los propietarios de las tierras e incrementar la productividad del campo. Económicamente significaba abastecer de mano de obra el campo y con ello garantizar la oferta de productos de consumo interno, a la vez que se sometía al labriego a condiciones contractuales desfavorables de carácter obligatorio. Buena parte del articulado de la Ley 100 de 1944 se dedica a establecer las condiciones de estos contratos, que en general protegían al propietario de cualquier aspiración que el campesino quisiera concretar sobre la propiedad del terreno que labraba. Por lo tanto, la nueva legislación favorecía esencialmente a los propietarios del campo ya que disponían del recuso legal para explotar sus

tierras con brazos y recursos ajenos, sin perjuicio de su derecho de dominio sobre el terreno explotado por terceros.

La Ley 100 de 1944 debe entenderse como la reacción de los terratenientes a la Ley 200 de 1936 y el retroceso legal auspiciado por el gobierno. López Pumarejo promovió la contrarreforma en tanto a través de la Ley 100 extendió el plazo para la extinción de dominio de tierras incultas a quince años, con el objetivo de dar seguridad a los propietarios y con esto prolongar la vida del sistema latifundista. Con la expedición de este segundo estatuto agrario regresivo, López Pumarejo promovió la sujeción de los campesinos al terrateniente y permitió que una vez más se postergaran las aspiraciones del campesinado.

En resumen, la legislación agraria de López Pumarejo de su primer y segundo gobierno, si bien corta en sus efectos, sí contribuyó a revelar la realidad feudal del campo colombiano, modernizó la legislación agraria, despertó en el movimiento campesino el interés por el reconocimiento de sus derechos y la necesidad de ajustar las instituciones a las realidades económicas y sociales del país.

Así, López Pumarejo se discurre entre las ideas regresivas y progresivas para aplicar en la cuestión del campo colombiano, a través de la expedición de estatutos de su iniciativa. Primero defendió y tuteló los derechos de los campesinos, sintetizándolos en algo a través de la Ley 200, y luego, protegió los intereses de los terratenientes en la Ley 100. De la primera a la segunda administración de López Pumarejo, la solución del problema agrario mutó en su concepción y su solución, pero lo más importante, se aplazó.

El fracaso agrario de López Pumarejo, era además el fracaso del liberalismo colombiano en la concreción de sus modernos principios sociales, que le habían permitido regresar al poder. La prolongación de la existencia del sistema feudal y la estructura latifundista del campo colombiano, demostraban que el liberalismo social necesitaba más que marcos legales

para superar los excesos del liberalismo clásico, en perjuicio del bienestar y la tutela de los derechos de los más desprotegidos.

6

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acevedo, D. (2007). —Hegemonía liberal (1930-1946)”. En *Gran Enciclopedia de Colombia*, Historia 3, Desde la Regeneración hasta los gobiernos de Álvaro Uribe. (p. 115-143). Bogotá: Circulo de lectores.
- Aguilera, R. & Espino, D. (2010). REPENSAR A LÉON DUGUIT ANTE LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 12, 49-71.
- Alcàzar, J., Tabanera, N., Santacreu, J. & Marrimon A. (2003). *Historia Contemporanea de América*. València: Publicacions de la Universitat de València.
- Anales de la Cámara de Representantes, sesiones ordinarias. Bogotá, 8 de Agosto de 1935, No. 15. p. 109-116. Consultado el 7 de Junio de 2012.
- Anales del Senado de la República, sesiones extraordinarias. Bogotá, 12 de Diciembre de 1936, No. 119. p. 1473-1479. Consultado el 30 de Marzo de 2012.
- Arboleda, P. (2008). La concepción de la propiedad privada contenida en la ley de tierras de 1936. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 38, 97-121.
- Arciniegas, G. (1989). —Aspectos de Olaya Herrera y su Gobierno”. En *Nueva Historia de Colombia*, Tomo I, Historia Política, 1886-1946 (p. 299-304). Bogotá: Planeta.
- Ardila, B. (2003). —Alfonso López Pumarejo y la revolución en marcha”. En *EL LIBERALISMO EN LA HISTORIA*. (p. 479-506). Bogotá: Universidad Libre.
- Bobbio, N. (2000). *Estado, gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Bobbio, N. (2008). *Liberalismo y Democracia*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Burdeau, G. (1983). *El Liberalismo Político*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- Burke, E. (1996). *Textos Políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Burke, E. (2009). *Vindicación de la sociedad natural*. Madrid: Trotta.
- Bushnell, D. (2007). *Colombia, una nación a pesar de sí misma*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Carracedo, J. (1990). *Paradigmas de la Política: Del Estado justo al Estado legítimo (Platón, Marx, Rawls, Nozick)*. Barcelona: Anthropos.

- Constant, B. (2000). *De la libertad de los antiguos comparada con la de los modernos*. Valladolid: Universidad de Valladolid.
- Diario Oficial, No. 23378, Bogotá. Enero 20 de 1937. p. 131-134. Consultado el 30 de Marzo de 2012.
- Diario Oficial, No. 25795, Bogotá. Febrero 6 de 1945. p. 434-436. Consultado el 7 de Junio de 2012.
- Eccleshall, R., Geoghegan, V., Jay, R. & Wilford, R. (1984). *Ideologías Políticas*. Madrid: Tecnos.
- El Tiempo, Bogotá. Enero 4, 1936. p. 7. Colección microfilmada, Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá. Consultado el 2 de Abril de 2012.
- El Tiempo, Bogotá. Enero 9, 1936. p. 7 Colección microfilmada, Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá. Consultado el 2 de Abril de 2012.
- El Tiempo, Bogotá. Enero 18, 1936. pp. 1, 13-14. Colección microfilmada, Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá. Consultado el 2 de Abril de 2012.
- El Tiempo, Bogotá. Enero 22, 1936. p. 4. Colección microfilmada, Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá. Consultado el 2 de Abril de 2012.
- El Tiempo, Bogotá. Febrero 1, 1936. pp. 4,12. Colección microfilmada, Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá. Consultado el 2 de Abril de 2012.
- El Tiempo, Bogotá. Noviembre 10, 1936. p. 7. Colección microfilmada, Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá. Consultado el 2 de Abril de 2012.
- El Tiempo, Bogotá. Noviembre 22, 1936. p. 7. Colección microfilmada, Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá. Consultado el 2 de Abril de 2012.
- El Tiempo, Bogotá. Diciembre 3, 1936. pp. 7,13. Colección microfilmada, Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá. Consultado el 2 de Abril de 2012.
- El Tiempo, Bogotá. Diciembre 14, 1936. p.4. Colección microfilmada, Biblioteca Luis Ángel Arango. Bogotá. Consultado el 2 de Abril de 2012.
- Hernández, A. (2005). *Las ideas políticas en la historia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Locke, J. (2010). *Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil*. Madrid: Tecnos.
- López, A. (1979). —Los conflictos agrarios—. En Eastman, J.M. (Comp.) *López Pumarejo. Obras Selectas, Primera Parte (1926-1937)*. Bogotá: Editorial Retina.

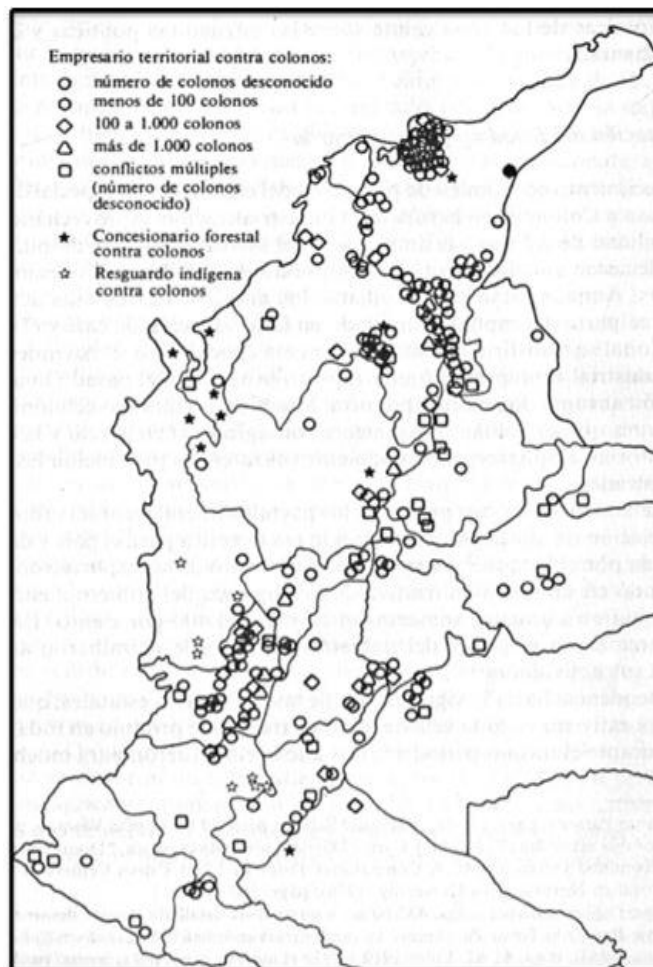
- Machado, A. (2009). *Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia. De la colonia a la creación del Frente Nacional*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mill, J.S. (1968). *Sobre la Libertad*. Madrid: Aguilar.
- Ortega, J. (1980). *Legislación Agraria*. Bogotá: Editorial Temis.
- Palacios, M. (1999). *Parábola del liberalismo*. Bogotá: Norma.
- Palacios, M. & Safford, F. (2002). *Colombia, país fragmentado, sociedad dividida*. Bogotá: Editorial Norma.
- Rodríguez, G. (1989). —Segunda Administración de López Pumarejo”. En *Nueva Historia de Colombia*, Tomo I, Historia Política, 1886-1946. (p. 373-396). Bogotá: Planeta.
- Tirado, A. (1981). *Aspectos políticos del primer gobierno de Alfonso López Pumarejo 1934-1938*. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura.
- Tirado, A. (1989). —López Pumarejo: la Revolución en Marcha”. En *Nueva Historia de Colombia*, Tomo I, Historia Política, 1886-1946. (p. 305-348). Bogotá: Planeta.
- Tirado, A. (1998). *Introducción a la historia económica de Colombia*. Bogotá: Áncora Editores.
- Tirado, A. (2003). —Eliberalismo, la Constitución de 1863 y la Reforma Constitucional de 1936”. En *EL LIBERALISMO EN LA HISTORIA*. (p. 509-521). Bogotá: Universidad Libre.
- Uribe, D. (1977). *Las Constituciones de Colombia*, Textos 1886-1985, Volumen III. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.

7

ANEXOS

Anexo 1

CONFLICTOS SOBRE TIERRAS BALDÍAS, 1918-1931¹⁷



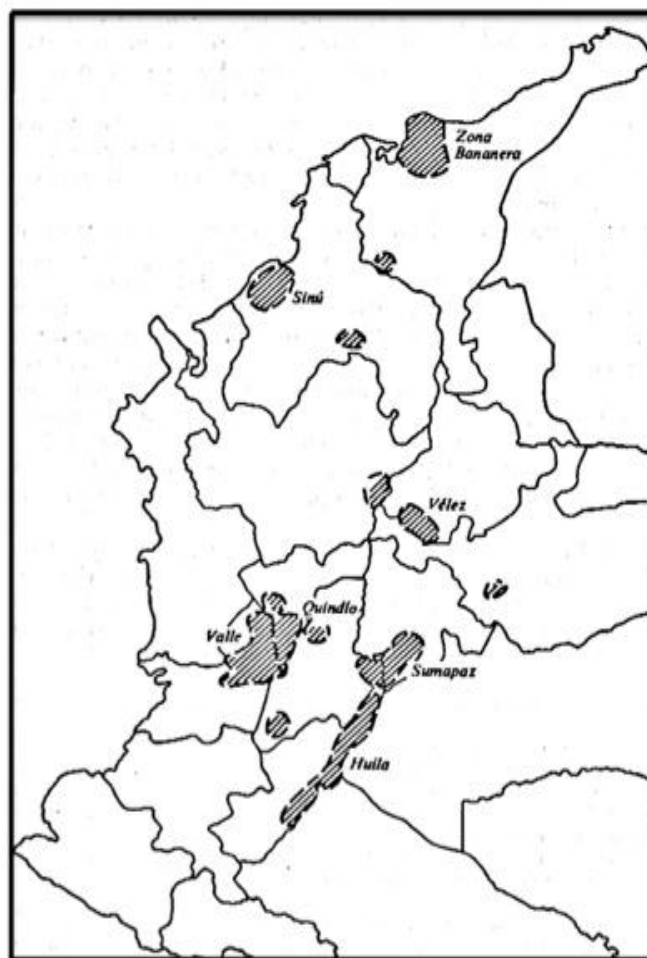
Fuente: LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

¹⁷ En referencia a los conflictos presentados sobre las tierras baldías, LeGrand (1988) sostiene que las luchas por estos territorios se originaron en los años después de 1874 como producto de la concentración de la propiedad territorial, y que de estas disputas los documentos de la Correspondencia de Baldíos dan cuenta de por los menos quinientos conflictos entre colonos y empresarios. A partir de 1870, los conflictos se incrementaron, en la medida que los baldíos se valorizaban como efecto de la construcción de ferrocarriles, la expansión del mercado interno y el aumento de las exportaciones. Geográficamente, los conflictos sobre tierras baldías se ubicaron en las áreas de concesiones y usurpaciones de tierras de dominio público. En el mapa, cada símbolo representa un conflicto, en el que estaban involucrados por lo menos veinticinco colonos, en algunos casos tomaban parte cuarenta o cincuenta familias.

En lo que respecta al periodo comprendido entre 1918 y 1931, LeGrand señala que como producto de la notable valorización de la tierra rural en Colombia durante los años veinte, (varios fueron los factores que se conjugaron para producir el encarecimiento de la tierra, entre otros, la búsqueda de yacimientos petrolíferos, la ampliación de la red vial y el aumento de la demanda de café) el número de incidentes aumentó de forma espectacular. Los grandes propietarios procedieron a ampliar sus propiedades intensificando su presión sobre los baldíos y los colonos establecidos en ellos, principalmente en los sectores en donde tales territorios adquirieron valor comercial. La integración de nuevas tierras a la economía rural fue principalmente en la zona cafetera de occidente, que comprendía regiones de Cundinamarca, Tolima, Caldas y Valle, y en la Costa Atlántica. De este periodo, los archivos de la Correspondencia de Baldíos refieren información de 307 incursiones. En el mapa se muestra la distribución geográfica de los conflictos de este periodo.

Anexo 2

REGIONES DE OCUPACIONES DE HACIENDAS, 1928-1936¹⁸



Fuente: LeGrand, C. (1988). *Colonización y protesta campesina en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Anexo 3

¹⁸ Sobre la regionalización de los movimientos de ocupación, LeGrand (1988) señala que a partir de 1928 los campesinos de regiones de frontera pasaron a la ofensiva, declarándose súbitamente colonos y desconociendo su condición de arrendatarios; aduciendo que la tierra en la que trabajaban era pública y no privada. De esta manera, los campesinos se negaron a cumplir con las obligaciones y comenzaron a cultivar sus parcelas de manera independiente de las haciendas. Al mismo tiempo, colonos, jornaleros y obreros de la construcción procedieron a invadir las tierras incultas de las grandes propiedades. En general, los invasores se hacían llamar colonos y como tales limpiaban los terrenos, sembraban las parcelas, construían en ellos sus viviendas y exigían al gobierno que defendiera sus derechos de las agresiones de los terratenientes. En los memoriales enviados por los ocupantes al gobierno en Bogotá, esgrimían el argumento de que aquellas tierras habían sido usurpadas del dominio público y debían regresar a él por falta de cultivo y por lo tanto a ellos debían recórcerse los derechos sobre los terrenos baldíos que explotaban.

LeGrand añade, que el proceso de ocupación se produjo en diversas regiones del país desde comienzos de los años treinta, y que en general presentaban características similares. Las regiones en donde se presentaron, obedecían a aquellas en las que se había concentrado la propiedad de la tierra a partir de los fenómenos que el campo había sufrido recientemente, y por lo tanto las tensiones entre colonos y empresarios se habían intensificado. El mapa muestra la distribución geográfica de las ocupaciones a partir de 1928, en donde las principales regiones que presenciaron el fenómeno, comprendían las zonas cafeteras de Sumapaz, Quindío, Huila y el norte del Valle, el área ganadera del Sinú y la zona bananera de la United Fruit Company.

LEY 200 DE 1936
(diciembre 30)
sobre régimen de tierras.
El Congreso de Colombia
DECRETA:
CAPÍTULO 1

ARTÍCULO 1º Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

El cerramiento y la construcción de edificios no constituyen por si solos prueba de explotación económica, pero si pueden considerarse como elementos complementarios de ella.

La presunción que establece este artículo se extiende también a las porciones incultas cuya existencia sea necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que se trata no haya continuidad, o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones pueden ser, conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada, y se reputan poseídas conforme a este artículo.

ARTÍCULO 2º Se presumen baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior.

ARTÍCULO 3º Acreditan propiedad privada sobre respectiva extensión territorial, y en consecuencia desvirtúan la presunción consagrada en el artículo anterior, fuera del título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a la presente ley, en que consten tradiciones de dominio por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción ordinaria.

Lo dispuesto en el inciso anterior sobre prueba de la propiedad privada por medio de títulos inscritos, otorgados entre particulares con anterioridad a la presente ley, no es aplicable respecto de terrenos que no sean adjudicables, estén reservados, o destinados para cualquier servicio o uso público.

ARTÍCULO 4º Lo dispuesto en el artículo 3º no perjudica a las personas que con dos años de anterioridad a la vigencia de esta ley se hubiesen establecido, sin reconocer dominio distinto al del Estado, y no a título precario, en terreno inculto en el momento de iniciarse la ocupación.

En este caso, el carácter de propiedad privada del respectivo globo de terreno sólo podrá acreditarse en una de estas formas:

- a. Con la presentación del título originario, emanado del Estado, que no haya perdido su eficiencia legal:
- b. Con cualquiera otra prueba, también plena de haber salido el terreno legítimamente del patrimonio del Estado; y
- c. Con la exhibición de un título de traslativo de dominio otorgado con anterioridad al 11 de octubre de 1821.

Los poseedores de que habla este artículo, aunque fuesen vencidos en juicio reivindicatorio, tendrán derecho a hacer suyo el terreno poseído mediante el pago del justo precio del suelo, o garantizando ese pago con hipoteca del terreno y las mejoras permanentes puestas en él, si el propietario ha dejado transcurrir más de noventa días, contados desde la vigencia de esta ley, sin presentar la demanda del respectivo juicio reivindicatorio; o si, cuando el juicio fue iniciado antes de dicho término y la sentencia está ejecutoriada, han transcurrido treinta días, contados desde la fecha en que hayan quedado tasadas judicial o contractualmente las mejoras, sin que el demandante vencedor en el juicio respectivo las haya pagado.

La hipoteca de que aquí se habla será por un término de cinco años, y en cuanto a intereses y sistema de amortización, se pactarán los que estén en uso para las operaciones bancarias de esta índole.

ARTÍCULO 5º Las disposiciones de la presente ley se refieren exclusivamente a la propiedad territorial superficiaria, y no tienen aplicación ninguna respecto del subsuelo.

ARTÍCULO 6º Establécese a favor de la Nación la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en los cuales se dejare de ejercer la posesión en la forma establecida en el artículo 1º de esta ley, durante diez años continuos.

Cuando la posesión se hubiere ejercido sobre una parte del predio solamente, la extinción del dominio no comprenderá sino las porciones incultas que no se reputen poseídas conforme a esta ley.

La extinción del derecho de dominio no tendrá efecto en relación con los siguientes predios:

1. Los que tengan una cabida total inferior a trescientas (300) hectáreas que constituyan la única propiedad rural del respectivo propietario, y
2. Los pertenecientes a las personas absolutamente incapaces de o a los menores adultos, cuando la adquisición haya sido hecha a título de herencia o legado, y mientras dure la incapacidad.

ARTÍCULO 7º Acreditan propiedad privada sobre la respectiva extensión territorial urbana, los títulos inscritos otorgados con anterioridad a esta ley, en que consten tradiciones de dominio, por un lapso no menor del término que señalan las leyes para la prescripción extraordinaria. Las otras disposiciones de esta ley no se aplican a la propiedad urbana.

ARTÍCULO 8º El gobierno declarará, con conocimiento de causa, al tenor del artículo 1203 del Código Judicial, que se haya realizado la extinción del dominio privado, y ordenará la cancelación del registro una vez que esté ejecutoriada dicha declaración, la cual se dictará con citación y audiencia del dueño y poseedor inscrito del terreno, y del usufructuario, usuario y acreedor hipotecario, en su caso, quienes tendrán sesenta días, a partir de su notificación, para pedir y hacer practicar pruebas. Cancelado el registro, el terreno ingresa al dominio del Estado con el carácter de baldío.

Las providencias que dicte el Gobierno de acuerdo con lo prescrito en este artículo, no son revisables por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo; pero el interesado podrá pedir su revisión ante el Órgano Judicial, en juicio ordinario, dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de la resolución administrativa, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 53 de 1909. Sin embargo, la resolución quedará en suspenso durante dicho término, vencido el cual producirá todos sus efectos, salvo que el interesado hubiere demandado su revisión ante el Órgano Judicial, caso en el cual continuará la suspensión hasta que se decida la controversia por sentencia definitiva. De estas controversias conocerá la Sala Civil de única instancia de la Corte Suprema de Justicia.

PARAGRAFO. Transcurridos los seis meses de que trata este artículo, sin que el interesado haya hecho uso del derecho de demandar la revisión de la resolución, o ejecutoriada la sentencia que se pronuncie en el juicio ordinario respectivo, y este fuere favorable a la Nación, quedan vencidos los plazos pendientes de las obligaciones hipotecarias que graven las tierras que ingresan al dominio del Estado, prescribiendo la correspondiente acción en el término de noventa días, contados desde la fecha en que la resolución o sentencia respectiva, en su caso, queden en firme. Hecha efectiva la obligación sobre las tierras en diferencia, el Estado queda subrogado en los derechos del acreedor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2453 del Código Civil.

Por el solo hecho de haberse subrogado el Estado en los derecho del acreedor hipotecario, el deudor no queda incapacitado para desempeñar empleos de manejo.

ARTÍCULO 9º Es prohibido, tanto a los propietarios particulares como a los cultivadores de baldíos, talar los bosques que preserven o defiendan las vertientes de aguas, sean éstas de uso público de propiedad particular, y que se encuentren en la hoya o zona hidrográfica de donde aquellas provengan.

En las hoyas o zonas a que se refiere esta disposición, sólo podrán hacerse desmontes, previo permiso otorgado por el Gobierno, con conocimiento de causa, y siempre que las obras que vayan a realizarse no perjudiquen el caudal de las aguas respectivas.

La contravención de lo dispuesto en este artículo acarreará al responsable una multa de veinte pesos (\$20) a doscientos pesos (\$200), que impondrá la autoridad policiva más inmediata al respectivo lugar, de oficio o a petición de parte interesada, y la obligación de replantar los árboles destruidos.

ARTÍCULO 10. El Gobierno procederá a señalar las zonas dentro de las cuales deben conservarse y repoblarse los bosques, ya sean en baldíos o en propiedad particular, con el fin de conservar o aumentar el caudal de las aguas.

Queda facultado el Gobierno para señalar en terrenos baldíos zonas de reserva forestal, y para reglamentar el aprovechamiento industrial de productos forestales que estime conveniente, ya sea en terrenos baldíos o en propiedad particular, así como para señalar las sanciones en que incurran los

contraventores a las disposiciones que dicte en desarrollo de lo establecido en este artículo.

ARTÍCULO 11. El aprovechamiento industrial efectivo del subsuelo, hecho de acuerdo con las reglas comerciales de la respectiva industria, sustrae de la prescripción extintiva del dominio privado que consagra el artículo 6º, las áreas en que las obras y labores de exploración y explotación del subsuelo sean de tal naturaleza que excluyan el beneficio del subsuelo; así como las zonas que, a juicio del Gobierno, sean técnicamente complemento necesario para el desarrollo de la respectiva exploración. Estas zonas se estudiarán, determinarán y localizarán cuando sea necesario, a costa del interesado.

Es entendido que desde el momento en que se suspenda la explotación, del subsuelo en los términos de este artículo, las áreas y zonas excluidas de la prescripción quedarán sometidas a lo dispuesto en el artículo 6º de esta ley.

ARTÍCULO 12. Establécese una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que se trata de tierras baldías, posea en los términos del artículo 1º de esta ley, durante cinco años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación, de acuerdo con lo dispuesto en el mismo artículo. Para los efectos indicados, no se presume la buena fe si el globo general del cual forma parte el terreno poseído está o ha estado demarcado por cerramientos artificiales, o existen en él señales inequívocas de las cuales aparezca que es propiedad particular.

PARAGRAFO. Esta prescripción no cubre sino el terreno aprovechado o cultivado con trabajos agrícolas industriales o pecuarios, y que se haya poseído quieta y pacíficamente durante los cinco años continuos, y se suspende a favor de los absolutamente incapaces y de los menores adultos.

ARTÍCULO 13. Con el fin de evitar la destrucción de los bosques en donde predominen maderas aprovechables comercial o industrialmente, se autoriza al Gobierno para que, previo estudio técnico, a petición del interesado, o de oficio, pueda señalar las extensiones de bosques de dominio privado que deban reservarse.

ARTÍCULO 14. Se reputan como terrenos cultivados aquellos en que se haga replantación de bosques, los en que [sic] prevalezcan maderas de

construcción y otros productos forestales que se estén aprovechando comercial o industrialmente, y las plantaciones que constituyen los bosques nacionales, de acuerdo con las leyes, cualquiera que sea su extensión.

ARTÍCULO 15. Las disposiciones de esta ley no son aplicables a los terrenos situados en las Intendencias y Comisarías y en los Llanos del Casanare, ni a los ejidos municipales.

PARAGRAFO. Los terrenos cedidos o adjudicados a los Departamentos, Municipios y establecimientos públicos de educación o de beneficencia, quedarán sometidos a lo dispuesto en las leyes y decretos bajo los cuales se hizo la cesión y a las condiciones impuestas en la respectiva resolución.

CAPÍTULO II

ARTÍCULO 16. Desde la expedición de la presente ley, en los juicios de lanzamiento por ocupación de hecho en predios rurales, así como en la tramitación de toda acción posesoria referente a predios de la misma naturaleza, se observarán las reglas que se consignan en los artículos siguientes.

ARTÍCULO 17. Quien posea un predio rural en los términos de los artículos 1º y 4º de esta ley, o presente los títulos de que trata el artículo 3º de la misma, tiene derecho a que la autoridad competente, de acuerdo con las prescripciones de esta ley, suspenda inmediatamente cualquiera ocupación de hecho, esto es, realizada sin causa que la justifique. En consecuencia, formulada la queja, el respectivo funcionario, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su presentación, se trasladará al terreno, a costa del interesado, y efectuará el lanzamiento si se reúnen los requisitos señalados en este artículo.

En estos términos queda reformado, en lo que se refiere a predio rurales, el artículo 15 de la Ley 57 de 1905.

PARAGRAFO. La persona que una vez lanzada ocupe de nuevo y sin causa justificativa la misma finca, incurrirá por el solo hecho de la reincidencia, en una pena de arresto inconvertible por el término de sesenta días, imponible por el mismo Juez de Tierras que decrete el nuevo lanzamiento.

ARTÍCULO 18. La acción de lanzamiento de que habla el artículo anterior, prescribe a los ciento veinte días, contados desde el primer acto de

ocupación, y la prescripción se interrumpe con la sola presentación de la demanda.

ARTÍCULO 19. Las acciones posesorias que consagran las leyes vigentes, tratándose de predios rurales, sólo pueden invocarse por quien acredite una posesión material de la naturaleza especificada en los artículo 1º y 4º de esta ley.

Lo dispuesto en este artículo es sin perjuicio de que los dueños y tenedores de predios rurales puedan ejercitar las acciones posesorias especiales que les otorgan las leyes vigentes.

ARTÍCULO 20. En el trámite de las controversias de las controversias que suscite el ejercicio de cualesquiera de las acciones a que se refieren los artículos precedentes, el funcionario de que ellas conozca en primera instancia no podrá fallar sin haber practicado previamente una inspección ocular que le permita adquirir un conocimiento directo de la situación de hecho que debe resolver, y estará en la obligación de allegar a los autos todos los elementos que puedan contribuir a ilustrarlos.

PARAGRAFO. Efectuado un lanzamiento, el Juez de Tierras que lo haya decretado pasará al Alcalde del respectivo Municipio, copia de la respectiva diligencia de inspección ocular y de la providencia que haya dictado, y le encomendará la protección contra nuevas invasiones de hecho del terreno objeto de la inspección. En tal caso, el Alcalde sólo podrá tomar las medidas de policía, que tiendan a impedir que contra la voluntad del poseedor o del dueño se altere la situación amparada en la providencia respectiva, siempre que la correspondiente solicitud se le formule dentro de los treinta días siguientes al primer acto de la nueva ocupación.

ARTÍCULO 21. Los Jueces de Tierras fallarán sobre lo que resulte de la inspección ocular y demás elementos de convicción producidos por las partes o allegados de oficio al informativo, y según la persuasión racional. Aplicarán el derecho teniendo en cuenta que el objeto de esta jurisdicción especial es que la ley sustantiva se interprete con el criterio de que no deben protegerse el enriquecimiento sin causa, el abuso del derecho y el fraude a la ley.

ARTÍCULO 22. En los fallos que se dicten con motivo del ejercicio de cualesquiera de las acciones a que se refiere este capítulo, deberá decidirse

concretamente, aun de oficio, si es o no el caso de pagar mejoras, teniendo en cuenta las reglas que pasan a expresarse;

- a. Nadie puede enriquecerse sin causa justa;
- b. Es mejora en predio rural, toda obra o labor producida por el esfuerzo humano que tenga un valor económico, considerada en sí misma y en relación con el terreno en donde se ha realizado; y
- c. El avalúo de las mejoras comprende los siguientes factores, los cuales deben sumarse:
 1. El valor comercial al tiempo del avalúo, de las edificaciones, plantaciones, cercas, acequias, caminos y demás obras y labores útiles existentes, incluyendo, cuando los haya, el valor de los frutos pendientes; y
 2. El mayor valor efectivo que la tierra hubiere adquirido por el esfuerzo del poseedor.

Para determinar el pago de mejoras, en razón de buena o de la mala fe del ocupante, se estará a lo dispuesto sobre prestaciones mutuas en el Código Civil, sin perjuicio de lo que establece este artículo.

ARTÍCULO 23. En todos los casos en que, conforme al respectivo fallo, deban pagarse las mejoras, labores o expensas de acuerdo con el artículo precedente, no podrá realizarse el lanzamiento sin que tal fallo se haya efectuado previamente, y en consecuencia, sólo se extingue el derecho de retención que consagran las leyes anteriores a la presente, cuando se verifique el pago de aquellas.

ARTÍCULO 24. Las personas que deseen comprobar hechos relacionados con el dominio o la explotación económica amparados por esta ley, podrán pedir fuera del juicio y con citación del respectivo Agente del Ministerio Público, la práctica de inspecciones oculares, que llevarán a cabo los Jueces de Tierras, por sí o por medio de comisionados.

CAPÍTULO III

ARTÍCULO 25. Créanse los Jueces de Tierras, encargados de conocer privativamente en primera instancia de las demandas que se promuevan en ejercicio de las acciones que consagra esta ley.

PARAGRAFO. Los Tribunales Superiores de Distrito Judicial conocerán por apelación de todos los asuntos de que conocen en primera instancia los Jueces de Tierras , según el presente artículo. Las apelaciones se concederán en el efecto suspensivo cuando se trate de sentencias en diligencias de lanzamiento; en los demás casos, según las reglas generales del Código Judicial.

ARTÍCULO 26. Los Jueces de Tierras conocerán igualmente de los juicios divisorios de grandes comunidades, a que se refiere el capítulo IV del Título XL del Libro II del Código Judicial, y de los juicios de deslinde de tales comunidades.

Al efecto, el Juez de Tierras podrá decretar la partición, nombrar el administrador de la comunidad y los agrimensores y evaluadores que considere necesarios, señalándoles sus honorarios y dotaciones. Y hará las veces de tribunal de arbitramento, a fin de que ante aquél se surta íntegramente la primera instancia del respectivo juicio, dentro de la tramitación que, a excepción de lo relacionado con el nombramiento y funciones de los árbitros, señala el capítulo IV, antes citado.

Lo dispuesto en este artículo se aplica a los juicios pendientes en el momento en que principie a regir; pero los términos no vencidos, los recursos interpuestos y los incidentes introducidos, se rigen por la ley aplicable al tiempo en que empezó el término, se interpuso el recurso, o se promovió la tercera o el incidente.

ARTÍCULO 27. Lo dispuesto en los artículos 33 y 34 de la Ley 74 de 1926, se entiende dicho igualmente para las extensiones de tierra mayores de trescientas (300) hectáreas, que estén situadas cerca de los centros urbanos de consumo.

ARTÍCULO 28. Los Jueces de Tierras, que deberán ser abogados titulados y reunir las calidades exigidas para ser Magistrado de Tribunal Superior de Distrito Judicial, serán nombrados por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia; desempeñarán sus funciones por periodos de un año, que vencerá el treinta de abril; no podrán ser removidos sino por causas legales, y gozarán de un sueldo mensual de trescientos pesos (\$300).

Revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias para determinar los Juzgados de Tierras que deban funcionar, el lugar de su

residencia, territorio sobre el cual deban ejercer jurisdicción, la organización de las respectivas oficinas, el número de empleados subalternos, los sueldos de éstos, así como para crear las plazas de Magistrados de los Tribunales Superiores, que se consideren necesarios para el mejor cumplimiento de la presente ley.

De estas facultades usará el Presidente de la República hasta el 30 de junio de 1937.

ARTÍCULO 29. Los Jueces de Tierras y sus Secretarios no podrán ser elegidos para ningún cargo de elección popular hasta dos años después de haber cesado en el ejercicio de sus funciones.

ARTÍCULO 30. En el trámite de las acciones posesorias a que se refiere la presente ley, el opositor no está obligado a dar la caución a que se refiere el artículo 879 del Código Judicial.

ARTÍCULO 31. En la tramitación de los juicios a que se refieren los artículos anteriores, los Jueces de Tierras, cuando lo estimen oportuno, podrán comisionar a los Jueces de Circuito, a los Jueces Municipales o a los Alcaldes para la práctica de pruebas distinta de la inspección ocular, la cual llevarán a término personalmente.

ARTÍCULO 32. Las disposiciones de esta ley no impiden que mientras actúa el Juez de Tierras, la Policía evite las vías de hecho.

ARTÍCULO 33. Esta ley entrará en vigencia sesenta días después de su publicación, con excepción de los artículos 25 y 28, que regirán desde su sanción.

Dada en Bogotá, a diez y nueve de diciembre de mil novecientos treinta y seis.

El Presidente del Senado, PEDRO JUAN NAVARRO. El Presidente de la Cámara de Representantes, HELIODORO ANGEL ECHEVERRI —El Secretario del Senado, *Rafael Campo A.* —El Secretario de la Cámara de representantes, *Carlos Samper Sordo.*

Poder Ejecutivo — Bogotá diciembre 30 de 1936.

Publíquese y ejecútese,

ALFONSO LOPEZ

El Ministro de Educación Nacional, encargado del Despacho de Gobierno,

Darío ECHANDÍA

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Gonzalo RESTREPO

El Ministro de Industrias y Trabajo,

Benito HERNANDEZ B.

Fuente: (Diario Oficial, No. 23378. 1937, Enero 20, pp. 131-134)

Anexo 4

LEY 100 DE 1944 (DICIEMBRE 31)

sobre régimen de tierras.

El Congreso de Colombia

decreta:

ARTÍCULO 1º Declárese de conveniencia pública el incremento del cultivo de las tierras y de la producción agrícola por sistemas que entrañen alguna especie de sociedad o de coparticipación en los productos, entre el arrendador o dueño de tierras y el cultivador, tales como los contratos de aparcería y los conocidos, según la región, como de agregados, —porateros”, arrendatarios de parcelas, vivientes mediasqueros, cosecheros, etc. Con este fin, las instituciones oficiales o semioficiales de crédito procederán a acordar con el Gobierno los medios de otorgar, en las mejores condiciones económicas, prestamos a los cultivadores de la tierra por los dichos sistemas.

ARTÍCULO 2º Los contratos a que se refiere el artículo anterior deberán constar por escrito. Si así no constaren, se presumirán celebrados de conformidad con los modelos que el Gobierno promulgará, previa audiencia de comisiones de comisiones paritarias de propietarios y cultivadores, y en las condiciones usuales en la respectiva región, que no pugnen con lo dispuesto en la presente ley.

ARTÍCULO 3º Se entenderán incorporadas en todo contrato de la especie indicada en los artículos que anteceden, las siguientes previsiones, que son de orden público económico y no podrán ser renunciadas por el respectivo arrendatario, aparcero, agregado, poramero, cosechero, viviente, mediasqueros, etc.:

- a. Duración mínima equivalente a la del ciclo natural del cultivo especialmente previsto en el contrato, o a la del ciclo más largo entre los varios cultivos previstos, siempre que dicho ciclo no sea mayor de dos años. A falta de estipulación sobre cultivos determinados, la duración mínima será de dos años. Estas limitaciones no rigen para los predios destinados a la industria pecuaria o a cultivos cuyo ciclo

natural sea mayor de dos años, quedando en estos casos la duración del contrato sometida a la libre estipulación de las partes.

- b. Libertad para promover cultivos de pronto rendimiento o pan coger en los sitios y extensión que las partes acuerden, pero esta extensión no podrá ser menor de la décima parte de la parcela motivo del contrato. Entiendase por cultivos de pronto rendimiento o pan coger, los que puedan hacerse en la región para la manutención normal de los cultivadores y sus familias y animales domésticos, en cuanto su ciclo natural no exceda a la duración mínima del respectivo contrato.
- c. Facultad a las partes contratantes para dar por terminado el contrato antes de la expiración del plazo, no sólo por la fuerza mayor o caso fortuito, sino cuandoquiera que sobrevengan circunstancias imprevisibles en el momento de contratar, que impliquen graves alteraciones de la normalidad económica.
- d. Prohibición de estipular multas, salvo a título de cláusula penal.
- e. Prohibición para el arrendador o dueño de tierras de retener o decomisar, por sí mismo, sin intervención de la autoridad, cualesquiera bienes pertenecientes al aparcero, agregado, cosechero, etc., para cubrirse el valor de crédito alguno.
- f. Obligación, por parte del arrendador o dueño de tierras, de pagar al arrendatario, aparcero, agregado, etc., a la expiración del contrato, el valor de todas las mejoras cuya incorporación no le hubiere sido expresamente prohibido en el contrato o en la ley, en los términos y condiciones del artículo 22 de la Ley 200 de 1936, y derecho para el arrendatario, aparcero, agregado, etc., de continuar en el predio hasta que tal pago se verifique, aun en caso de expiración del plazo o de resolución por incumplimiento del contrato, a menos que el arrendador o dueño de tierras preste caución suficiente, estimada por el Juez respectivo, para responder del valor de tales mejora, hecho lo cual sí se deberá proceder al lanzamiento; pero es entendido que del valor de las mejoras a que este aparte se refiere, se descontará lo que, a su turno, el cultivador deba al arrendador o dueño de tierras por razón del mismo contrato.

- g. Cuando hubiere discrepancia para la regulación de mejoras, en el caso del numeral anterior, sin que haya precedido juicio de lanzamiento, se seguirá el procedimiento siguiente: de la demanda se dará traslado al demandado por el término de tres días; contestada o nó, se abrirá el juicio a pruebas por el término de seis días, durante el cual se practicará necesariamente una inspección ocular. Vencido el término probatorio, el Juez fallará dentro de los cinco días siguientes.

ARTÍCULO 4º Salvo estipulación en contrario, el arrendador o dueño de tierras construirá la casa que haya de habitar el arrendatario, aparcero, etc., con su familia, como mejora de propiedad del arrendador, y si no la construye, el arrendatario, aparcero, etc., tendrá libertad de edificarla dentro de la parcela, a menos que las dos partes convengan en que la construcción se haga en otro sitio, y en estos dos últimos casos, a la terminación del contrato, como en el caso del lanzamientos se le pagarán al arrendatario, aparcero, etc., los materiales, según las reglas del Derecho Civil.

ARTÍCULO 5º En ningún caso se presumirá el derecho del cosechero, aparcero, agregado, arrendatario, etc., a establecer cultivos de tardío rendimiento como café, cacao, plátano, etc., ni mejoras de carácter permanente, distintas de las previstas en el artículo anterior. El derecho a establecer tales cultivos y mejoras debe ser estipulado expresamente en el contrato. Tampoco podrá el cultivador, aparcero, cosechero, etc., retener o decomisar por sí mismo, sin intervención de la autoridad, cualesquiera bienes pertenecientes al propietario o arrendador para cubrirse el valor del crédito alguno.

ARTÍCULO 6º El arrendador o dueño de tierras podrá dar por terminado el contrato y pedirá el lanzamiento del cultivador, aparcero, agregado, arrendatario, cosechero, etc., cuando este o cualquier otra persona autorizada o tolerada por él, establezca en el predio cultivos de tardío rendimiento o mejoras de carácter permanente, no estipulados en el contrato o inicie mejoras o cultivos expresamente prohibidos en el mismo, o adelante los permitidos en zonas o por sistemas que hayan sido exceptuados, sin que tenga que abonarle su valor, salvo el derecho del cultivador a los materiales según las reglas del Código Civil.

ARTÍCULO 7º Salvo estipulación expresa en contrario, la sustitución del propietario o arrendador del predio rustico no extingue los contratos a que se refiere el artículo 1º, cuando consten por escrito y hayan sido registrados; y el sustituto, cualquiera que sea su título, deberá respetar tales contratos hasta la expiración del plazo pactado o presuntivo.

PARAGRAFO 1º Pero no se podrá estipular, en ningún caso, contra a obligación del adquiriente de respetar la duración mínima a que se refiere el numeral a) del artículo 3º de esta ley.

PARAGRAFO 2º Los contratos a que se refiere este artículo deberán ser reconocidos por medio de atestación de un Juez o Notario de la ubicación del inmueble, hecho lo cual serán enviados oficiosamente por dichos funcionarios a la respectiva Oficina de Registro para su inscripción cuando no lo hicieren los mismos interesados. Para esta inscripción no será necesaria la presencia de los contratantes y testigos ante el Registrador, conforme lo exige el inciso 2º del artículo 1º de la Ley 39 de 1890, ni por ella se causará derecho alguno.

ARTÍCULO 8º Los derechos del arrendatario, aparcero, etc., derivados de los contratos a que se refiere el artículo 1º, no podrán ser cedidos entre vivos sino con la aquiescencia, que debe constar por escrito, del arrendador o dueño de las tierras.

ARTÍCULO 9º Toda prestación de servicios personales del cultivador, aparcero, agregado, poramero, arrendatario, viviente,, mediasquero, cosechero, etc., en beneficio exclusivo del arrendador o dueños de tierras será regida por las normas legales que regulen el contrato de trabajo y dará lugar a las indemnizaciones, prestaciones y auxilios correspondientes, pero solamente en los días o periodos en que realice aquel trabajo o en proporción a tales días o periodos.

ARTÍCULO 10. Extiéndese a quince años el término de la prescripción extintiva del dominio o propiedad a que se refiere el artículo 6º de la Ley 200 de 1936, para aquellos predios rurales respecto de los cuales se compruebe que han celebrado, antes del 1º de enero de 1947, contratos de la especie a que se refiere el artículo 1º de la presente ley, que cubren por lo menos una tercera parte de la extensión inculta del respectivo predio.

ARTÍCULO 11. La comprobación de los contratos para que se produzca la extensión del término de la prescripción, a que se refiere el artículo anterior,

consistirá en la autenticación por ambas partes del documento contentivo del contrato ante el Juez Municipal de la ubicación del predio, la inscripción del mismo en la Oficina de Registro del Círculo respectivo, registro que se hará aun de oficio, en virtud de remisión que del documento reconocido hará el Juez Municipal, y una inspección ocular a solicitud del arrendador, practicada judicialmente antes del 1º de enero de 1947, para verificar que el contrato es real y no simulado, y que el arrendatario ha iniciado trabajos de cultivos de la parcela.

ARTÍCULO 12. Se tendrán en cuenta por el Juez que practique la inspección, y se harán constar en el acta respectiva, en orden a la apreciación de la seriedad del contrato, las circunstancias que alejen la posibilidad de fraude a las disposiciones de esta ley, como el número, la condición social de los arrendatarios, aparceros, etc., el hecho de que ellos carezcan o no de tierras propias, la menor extensión de las parcelas, la adecuación de los cultivos y trabajos, y, en general, todos los demás hechos que tiendan a demostrar que los trabajos previstos en el contrato cumplen las finalidades económicas del artículo 1º .

ARTÍCULO 13. La acción de lanzamiento por ocupación de hecho en predios rústicos, sólo podrá ejercerse por quienes posean tales predios en los términos de los artículos 1º, 11, 13 y 14 de la Ley 200 de 1936. Con todo, hasta el primero de mayo de 1947, también podrán ejercer la acción de lanzamiento por ocupación de hecho los dueños de tierras que tengan en explotación económica, en los términos ya explicados, una cuarta parte, por lo menos, de la extensión total de sus terrenos.

PARAGRAFO. Hecha la comprobación de la explotación económica en cualquiera diligencia policiva o judicial, bastará una copia en papel común, de dicha comprobación, debidamente autenticada, para todos los demás casos judiciales o policivos que presenten al propietario, y dicha copia, junto con el título respectivo, tendrá el valor de plena prueba para los fines de esta ley.

ARTÍCULO 14. Las disposiciones de la Ley 200 de 1936, y las que la complementan, desarrollan y reglamentan, serán también aplicables a los terrenos situados en la Intendencia del Chocó, a partir del 1º de enero de 1945, fecha desde la cual empezarán a contarse las prescripciones establecidas en los términos 4º, 6º y 12 de dicha Ley.

ARTÍCULO 15. En los términos de la presente ley, quedan modificados los artículos 6P, 15, 17 y 23 de la Ley 200 de 1936.

ARTÍCULO 16. (Transitorio). Los contratos de la especie a que se refiere el artículo 1º de la presente ley, verbales o escritos, celebrados con anterioridad a la promulgación de la misma, continuarán en vigor hasta seis meses después de dicha promulgación, a menos de que se extingan antes por vencimiento de plazo pactado o por cualquiera de las causales previstas en los mismos contratos, y su liquidación se regirá por las normas legales y contractuales que presidieron su celebración. Cumplidos aquellos seis meses, los contratos no podrán subsistir, a menos que las partes convengan expresamente en acomodarlos a los términos y condiciones de la presente Ley.

ARTÍCULO 17. Las parcelaciones a que se refieren los artículos siguientes, tendrán por objeto principal el incremento de la producción agrícola, mediante la adjudicación de tierras ya sea en propiedad o en usufructo, arrendamiento, etc., a los trabajadores que carezcan de ellas y comprueben su capacidad para explotarla económicamente.

ARTÍCULO 18. Declárese de utilidad pública e interés social la adquisición por el Estado de tierras incultas o insuficientemente explotadas, pertenecientes a particulares, para ser parceladas en los términos y con las finalidades económicas y sociales de la presente ley. La calificación de los terrenos como incultos o insuficientemente explotados, corresponde al Gobierno, pero deberá fundarse en dictámenes técnicos, de agrónomos graduados que serán nombrados así: uno por el Ministro de la Economía y otro el propietario. En caso de desacuerdo, se nombrará por estos un tercero. Los agrónomos tomarán en cuenta las condiciones topográficas, geográficas y demás circunstancias naturales del terreno, la adecuada rotación de los cultivos, las zonas de bosques necesarios para la conservación de las aguas y de los suelos o para la explotación industrial de las maderas y los planes oficiales de aprovechamiento económico en la región respectiva. El Gobierno reservará, por medio de resoluciones ejecutivas, los terrenos baldíos que destine a la parcelación.

ARTÍCULO 19. En los juicios de expropiación de los predios a que se refiere el artículo anterior, serán aplicables las normas de procedimiento contenidas en los artículos 3° a 12, inclusive, de la Ley 1° de 1943.

El término que tienen los peritos evaluadores para rendir su dictamen podrá prorrogarse por el Juez hasta por sesenta días, cuando lo estimare necesario.

ARTÍCULO 20. El Gobierno procederá a desarrollar el plan de parcelaciones de que trata esta Ley, directamente o por intermedio de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, o cualquiera otra institución similar.

Los contratos que a este efecto celebre el gobierno con dichas instituciones, sólo requerirán para su validez, la aprobación del Consejo de Ministros.

ARTÍCULO 21. Las parcelaciones podrán realizarse mediante contratos de compraventa, pagando el precio de contado, o a plazos, o por el sistema de cuotas de amortización gradual, o cuotas del rendimiento de las cosechas, o cediendo las parcelas en arrendamiento, aparcería, compañía, etc., o mediante otro contrato semejante; o constituyendo sobre ellas derechos reales como usufructo, enfiteusis, etc., por periodos hasta de cincuenta años. En todo contrato de adjudicación de parcelas a que esta Ley se refiere, se estipulará precisamente que el beneficiario deberá someterse a las condiciones que el Gobierno imponga y en particular a la especie de cultivo que debe emprender y desarrollar, la organización, dirección y métodos de cultivo que se establezcan, a los sistemas de control y vigilancia de todas las labores concernientes a la explotación.

En todos los contratos de concesión o explotación de las parcelas, se estipulará la condición resolutoria para el caso de que el terreno no sea explotado económicamente por los adjudicatarios.

ARTÍCULO 22. Por regla general, las parcelas tendrán una cabida de 25 a 100 hectáreas; pero estos límites podrán aumentarse o disminuirse en casos especiales, habida consideración de las condiciones del suelo, la naturaleza de los cultivos que se pretendan hacer, los tipos o clases de explotación de la tierra, etc.

ARTÍCULO 23. El Gobierno procurará, bien directamente o por conducta de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, en los casos en que sea necesario, que las parcelas se adjudiquen con su dotación agrícola, es decir,

con los utensilios de libranza, maquinaria, vivienda campesina, semoviente, semillas, etc.

ARTÍCULO 24. En el contrato de adjudicación de la parcela se podrá hacer constar que ésta, con su correspondiente dotación agrícola y sus productos, se constituye en patrimonio familiar en los términos de la Ley 70 de 1931.

La constitución de este patrimonio familiar no impide que se hagan efectivas sobre la parcela y su dotación agrícola, las obligaciones contractuales de los beneficiarios para el pago de su deuda territorial conjunta, o de sus deudas a instituciones de crédito agrícola, ni impide tampoco el otorgamiento sobre dicha parcela de garantías reales para tales obligaciones.

PARAGRAFO. Para la constitución de este patrimonio familiar en las parcelaciones, no es necesaria previa autorización judicial y se puede hacer constar en el respectivo contrato de compraventa o en la resolución de adjudicación, como requisito para ser recibido como parcelero, previo emplazamiento por u mes de todas aquellas personas que quieran oponerse por considerarlo lesivo a sus derechos como acreedores.

En caso de oposición se remitirán las diligencias al Juez competente, para que ventile el juicio respectivo, de conformidad co las reglas del artículo 16 y siguientes de la Ley 70 de 1931.

ARTÍCULO 25. Este patrimonio familiar se extingue cuando todos los comuneros lleguen a la mayoría de edad; pero el conyugue sobreviviente o cualquiera de los hijos pueden pedir que se le adjudique con el propósito de conservarlo, pagando a los demás herederos la parte que en él les corresponda.

PARAGRAFO. También puede el Estado, en las mismas condiciones de los comuneros sobrevivientes, hacerse parte en el juicio, con el fin de que le sea adjudicada la parcela respectiva para evitar el fraccionamiento antieconómico de la misma.

ARTÍCULO 26. El Ministerio de la Economía Nacional adjudicará las parcelas por medio resoluciones administrativas, y estas resoluciones deberán registrarse en la correspondiente oficina de registro de la propiedad inmueble. La resolución registrada constituirá título traslaticio del dominio o constitutivo de derecho real en su caso.

En dichas resoluciones se insertarán las obligaciones contractuales del adjudicatario, y se pactará precisamente la resolución administrativa del contrato, para el caso de que no les diere cumplimiento.

ARTÍCULO 27. Las firmas de los giradores, otorgantes, aceptantes y demás partes de que intervengan en cualesquiera instrumentos o documentos otorgados a favor de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, en las operaciones a que se refiere esta ley, se presumen auténticas, y no necesitan ser previamente reconocidas para el ejercicio de las respectivas acciones. El que alegue la falsedad de ellas, debe probarla.

ARTÍCULO 28. Los documentos públicos en que consten las adjudicaciones de parcelas a cualquier título, estarán exentos de los impuestos de registro, timbre y papel sellado. Igualmente estarán exentos de los impuestos de renta, patrimonio y exceso de utilidades, los primeros \$ 5.000 del avalúo de dichas parcelas, y su dotación.

ARTÍCULO 29. Los beneficios que confieren los artículos 31 de la Ley 63 de 1924 y 10 de la Ley 89 de 1927, y los Decretos legislativos números 1156 y 1157 de 1940, se extenderán a las parcelaciones que se hagan de conformidad con esta Ley.

ARTÍCULO 30. De las adjudicaciones y enajenaciones que se hagan de acuerdo con la presente ley, quedarán excluidas las minas de cualquier clase y los yacimientos de hidrocarburos que se encuentren tanto en el suelo como en subsuelo de las parcelas.

ARTÍCULO 31. La Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero promoverá la organización del —seguro solidario sobre cosechas”, de acuerdo con la Superintendencia de Cooperativas.

ARTÍCULO 32. El Instituto de Crédito Territorial y el banco Agrícola Hipotecario podrán otorgar préstamos, con las garantías que se convengan en los contratos respectivos, al Gobierno o a la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero para la construcción de viviendas campesinas en las parcelas adjudicadas conforme a esta ley, o a ejecutar dichas construcciones por cuenta de estas entidades.

ARTÍCULO 33. Los titulares del derecho de dominio o propiedad sobre predios rurales, que hayan realizado la explotación económica de los mismos durante el tiempo indicado en el artículo 6º de la Ley 200 de 1936, y en la

forma en ésta y en esta ley previstas, podrán obtener la declaración judicial de haber realizado la explotación económica en los términos y para los efectos de la Ley 200 de 1936, y en consecuencia el terreno objeto de tales declaraciones se hallará libre por diez años de la acción extintiva de dominio que consagra el artículo 6º de la referida Ley.

Esta declaración podrá renovarse dentro de periodos sucesivos de diez años. La acción para obtener tal declaración se surtirá ante el Tribunal superior del Distrito Judicial respectivo con intervención del Agente del Ministerio Público, y se tramitará de acuerdo con las normas del Libro Segundo, Título 28, Capítulo I del Código de Procedimiento Civil, y con aplicación de los principios y reglas de esta ley y de la 200 de 1936.

En estos juicios siempre se practicará la inspección ocular de oficio o a petición de parte por el propio Tribunal o por el Juez de Circuito respectivo a quienes este comisione.

PARAGRAFO. La sentencia que se pronuncia en estos juicios producirá efectos contra todas, y una vez registrada, se comunicará al gobierno por conducto del Ministerio del ramo para los efectos del artículo 8º de la Ley 200 de 1936.

ARTÍCULO 34. El Banco Agrícola Hipotecario, la Caja de Crédito Agrario y demás instituciones similares, podrán aceptar en garantía de sus créditos, hipoteca no sólo sobre las mejoras sino también sobre la cuota de derecho en predios comuneros. Además, el Banco acreedor podrá exigir contratos de administración o de arrendamiento sobre el inmueble o parcela poseída para hacer más efectiva la garantía.

En los casos en que el acreedor tuviere que hacer efectivo judicialmente el crédito hipotecario respectivo, acompañará a la demanda un certificado del Registrador sobre la vigencia de la hipoteca y del registro del título del deudor. En los términos de este inciso queda reformado para los efectos de esta disposición, el artículo 1189 del Código Judicial, quedando vigente en todo lo demás.

ARTÍCULO 35. Cuando se trate de ocupaciones de hecho realizadas sobre terrenos explotados económicamente o reservados según el artículo 1º de la ley 200 de 1936, que estén debidamente cercados, el ocupante al ser

lanzado, no tendrá derecho a que se le paguen mejoras, a menos que éste demuestre o aparezca claramente que procedió de buena fe.

ARTÍCULO 36. Esta Ley regirá desde su promulgación.

Dada en Bogotá, a catorce de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro.

El Presidente del Senado, GILBERTO MORENOT. —El Presidente de la Cámara de Representantes, JUAN B. BARRIOS— El secretario del Senado, **Arturo Salazar Grillo**. El secretario de la Cámara de Representantes, **Andrés Chaustre B.**

Órgano Ejecutivo —Barranquilla, diciembre 31 de 1944.

Publíquese y ejecútese.

ALFONSO LÓPEZ

El Ministro de Gobierno, **Alberto LLERAS**—El Ministro de Hacienda y Crédito Público, **Gonzalo RESTREPO**,—El Ministro de Trabajo, Higiene y Previsión Social, **A. ARRIAGA ANDRADE**—El Ministro de la Economía Nacional, **C.S. DE SANTAMARIA**.